

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-26

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Kjerstin Nordborg och regeringsrådet Carina Stävberg.

Ny lag om brandfarliga och explosiva varor

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2010 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om brandfarliga och explosiva varor,
2. lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
3. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
4. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Elisabet Petersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås en ny lag om brandfarliga och explosiva varor som ska ersätta den nuvarande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Den nya lagen innebär en förenkling och modernisering av de befintliga reglerna på området. Lagen innehåller i huvudsak allmänna krav i syfte att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan

uppkomma genom brand eller explosion orsakade av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska också förebygga obehörigt förfarande med varorna. Nytt i sak är att tillståndshandlingen beträffande explosiva varor fortsättningsvis ska skötas av kommunerna i stället för av polismyndigheterna. Vidare föreslås en viss modifiering av brotten mot lagstiftningen och de straffskalor som är knutna till dessa.

Förslaget till lag om brandfarliga och explosiva varor

1 §

Lagrådet föreslår i fråga om första stycket att orden ”behövs från brand- och explosionssynpunkt” byts mot ”behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken”.

5 §

Uppräkningen av de åtgärder som omfattas av begreppet hantering är omfattande och ger intryck av att vara uttömmande. I författningskommentaren bör exempel ges på vad som avses med orden ”därmed jämförliga förfaranden”.

Punkten 3 ska enligt vad som upplysts vid föredragningen ha följande lydelse:

3. import: 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.

6 och 7 §§

Författningstexten i 6 § överensstämmer nära med 1 § andra stycket och en formulering om att "förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion". Lagrådet ifrågasätter om denna upprepning är nödvändig men vill, för det fall frågan besvaras jakande, föreslå att ordet "hindra" förs in i 6 § omedelbart före ordet "förebygga".

9 §

Enligt andra stycket ska en föreståndare verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det innebär att föreståndaren ska beakta också sådana föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i en av regeringen beslutad förordning. Orden "föreskrifter som meddelats med stöd av lagen" bör därför enligt Lagrådet bytas ut mot uttrycket "föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen". Av tredje stycket framgår att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare för tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. När det gäller övrig tillståndspliktig verksamhet ska föreståndare meddelas till tillsynsmyndigheten. Vid föredragningen har upplysts att med "övrig tillståndspliktig verksamhet" avses tillståndspliktig verksamhet för brandfarliga varor. Lagrådet föreslår att ordet "meddelande" byts ut mot "anmälan" och att paragrafen mot bakgrund av vad som anförts får följande lydelse:

Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska utse en eller flera föreståndare för verksamheten.

En föreståndare har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare

ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

10 §

Lagrådet föreslår att orden "ett betryggande sätt från brand- och explosionssynpunkt" byts mot "ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken".

12 §

Enligt den föreslagna lagtexten ska en vara "ha genomgått en bedömning som innebär att den överensstämmer med" vissa EU-bestämmelser. Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den ha bedömts överensstämma med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, om det inte finns sådana bestämmelser, ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

13 §

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

Explosiva varor som består av sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform eller av andra plastiska sprängämnen får föras in i och ut ur landet eller hanteras här endast om sprängämnena är märkta med spårämnen så att varorna ska kunna upptäckas.

14 §

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

Den som tillverkar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor till Sverige, eller släpper ut sådana varor på marknaden ska genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter om varorna som är av betydelse för att bedöma brand- eller explosionsrisken eller för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

17 §

Lagrådet föreslår att ordet "avgöras" byts mot "prövas".

Medan 17 § behandlar hantering av brandfarliga varor handlar 18 § inte bara om hantering utan också om bl.a. gränsöverskridande överföring och import av explosiva varor. Det bör i den fortsatta beredningen klargöras varför det inte anses vara påkallat med bestämmelser om tillstånd till gränsöverskridande överföring och import av brandfarliga varor.

18 §

Lagrådet föreslår att ordet "avgöra" i olika böjningsformer byts mot "pröva" i motsvarande form.

I första stycket punkterna 1 och 2 anges olika former av hantering av explosiva varor. Uppräkningen framstår som överflödigt med hänsyn till att hantering definieras i 5 § 1. Det bör i den fortsatta beredningen klargöras varför denna uppdelning behövs.

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att andra stycket ges följande lydelse:

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och ska förvaringen ske i mer än en kommun, ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas.

19 §

Beträffande uttrycket "föreskrifter som meddelats med stöd av lagen" i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §. Det i andra stycket använda uttrycket "i enlighet med lagens syfte" bör ersättas med "i enlighet med 1 § andra stycket".

20 §

Beträffande uttrycket "föreskrifter som meddelats med stöd av lagen" i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §.

I paragrafen föreskrivs att ett tillstånd ska återkallas, om en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs. Detsamma ska gälla om det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt. I författningskommentaren talas om allvarliga brister när det ges exempel på när ett tillstånd kan återkallas med stöd av punkten 2 och det sägs att avsikten, liksom tidigare, är att återkallelse enligt den punkten ska ske endast i undantagsfall. Lagrådet ifrågasätter om det är rimligt att vara så restriktiv med beslut om återkallelse som kravet på väsentlighet innebär. Det är dock fråga om hantering av brandfarliga och explosiva varor som vid felaktig hantering kan vålla synnerligen omfattande och svåra skador på människor och egendom. Det bör i

den fortsatta beredningen övervägas om kravet på väsentlighet kan frångås, helt eller delvis.

21 §

Enligt första stycket har den myndighet som prövar frågor om tillstånd också tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Med hänvisning till vad Lagrådet anfört under 9 § föreslås att första stycket får följande lydelse:

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag har också, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen.

Enligt förslaget till 25 § får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att ”denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas”. Lagrådet ifrågasätter om inte tillsyns- och föreläggandebestämmelserna bör korrespondera. Om avsikten är att det ska vara en skillnad bör det klargöras i motiven.

Avsikten är att den myndighet som ska pröva frågor om tillstånd också ska vara tillsynsmyndighet. Enligt andra stycket får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna över till Försvarsmakten att i viss utsträckning utöva tillsyn över dess egen och andra närbesläktade myndigheters ”hantering och import” av brandfarliga och explosiva varor. I 17 och 18 §§ anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd till Försvarsmaktens m.fl. ”hantering” av brandfarliga och explosiva varor. Det bör i den fortsatta beredningen klargöras varför regleringen av möjligheterna att delegera tillsynsfunktionen inte

samordnas med förutsättningarna för tillstånd i 17 och 18 §§, så att de överensstämmer.

I tredje stycket bör, i likhet med vad som anges i 16 §, läggas till ordet "enligt" framför naturgaslagen, som även bör betecknas med SFS-nummer 2005:403.

22 §

Lagrådet förordar att paragrafen inleds med "Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar marknadskontroll över...".

23 §

Enligt bestämmelsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete. Men eftersom myndigheten själv är tillsynsmyndighet bör den enligt Lagrådets mening samordna "de övriga" tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete, alternativt "samordna verksamheten med tillsyn och hjälpa övriga tillsynsmyndigheter i deras arbete".

25 §

Beträffande uttrycket "föreskrifter som meddelats med stöd av lagen" i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §. I enlighet härmed föreslår Lagrådet att första stycket får följande lydelse:

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

Tredje stycket bör inledas med orden "Om någon inte följer vad som har angivits...".

26 §

I bestämmelsen föreslås bl.a., efter mönster av 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt den föreslagna lagen helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. I den allmänna motiveringen anges att kommunens ansvar för ärendena därmed inte kan överlåtas, utan endast själva utförandet. Lagrådet ifrågasätter om inte detta förhållande bör komma till tydligare uttryck i lagtexten.

I tredje stycket bör orden "fattar sådana beslut" bytas mot "prövar sådana ärenden".

28, 33 och 34 §§

Beträffande uttrycket "föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen" hänvisar Lagrådet till vad som anförts under 9 §.

28 §

I första stycket föreskrivs straff för den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot det allmänna aktsamhetskravet i 6 § som gäller för såväl brandfarliga som explosiva varor. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Vidare föreskrivs i första stycket straff för den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot den allmänna tillståndsplikten i 16 § första stycket för den som hanterar explosiva eller brandfarliga varor.

Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Begås brottet mot tillståndsplikten av enkel oaktsamhet, är straffskalan lindrigare och föreskriver endast böter.

Punkten 1 i andra stycket är ett blankettstraffbud som föreskriver böter för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot något av de särskilda aktsamhetskraven i 7–15 §§ eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 35 §. Punkten är enligt det remitterade förslaget subsidiär i förhållande till första stycket; den ska endast tillämpas om ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket. Det får förstås så att punkten är subsidiär till bestämmelsen i första stycket om brott mot 6 § som begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet och som därför har en strängare straffskala.

I andra stycket 1 föreskrivs som nämnts straff för den som bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 35 §. I 35 § nämns emellertid inte villkor eller förbud och straffbestämmelsen bör då inte innehålla dessa ord. I enlighet med vad som anförts under 9 § bör dessutom orden ”med stöd av” bytas mot ”i anslutning till”.

Tredje stycket innehåller en straffbestämmelse som tar sikte på bl.a. terroristbrott. Gärningsbeskrivningen avser den som med uppsåt bryter mot 16 § första stycket när det gäller tillståndsplikten i fråga om explosiva varor, och det innebär att den helt omfattas av den del av bestämmelsen i första stycket som gäller uppsåtligt brott mot 16 § första stycket.

I tredje stycket tillkommer emellertid en bestämmelse om grovt uppsåtligt brott mot 16 § första stycket med en skärpt straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, och särskilda rekvisit som anger när ett brott mot 16 § första stycket ska anses vara grovt.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet särskilt beaktas.

Den föreslagna utformningen av terroristbrottet är minst sagt svårtillgänglig. Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen delas upp i två. Den första, betecknad 28 §, inleds med brottet mot det allmänna aktsamhetskravet följt av blankettstraffbudet. Den andra paragrafen, här betecknad 28 a §, behandlar brotten mot tillståndsplikten, med oaktsamhetsbrottet först och terroristbrottet sist. I det remitterade förslaget ska det för att brottet ska anses vara grovt finnas bl.a. en risk för att de explosiva varorna skulle ha kunnat komma till brottslig användning. Med hänsyn till att brottet ska bedömas som grovt och föranleda minst sex månaders fängelse bör risken enligt Lagrådets mening vara påtaglig. I enlighet härmed föreslår Lagrådet följande lagtext:

28 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 6 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till 35 § och ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket,
2. lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som ska lämnas enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, eller
3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 24 § första stycket.

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

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år, eller om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Brottet ska anses vara grovt, om det avsett explosiva varor och det funnits en påtaglig risk för att de explosiva varorna skulle ha kommit till brottslig användning med hänsyn till varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

29 §

Lagrådet föreslår att andra och tredje styckena ges följande lydelse:

Till ansvar enligt 28 § första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken, eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

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

30 §

Lagrådet föreslår att ordet "och" infogas mellan punkten 1 och 2.

32 §

Bestämmelsen om tystnadsplikt bör, i likhet med motsvarande bestämmelser inom samma område, inledas med orden "Den som tar eller har tagit befattning...".

Övergångsbestämmelserna

Punkten 3. Här anges att vissa myndigheter får fortsätta att hantera plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före den 1 april 2007 även om de inte är märkta med detekteringsmedel. Vid föredragningen har uppgetts att bestämmelsen har sin grund i EU-direktiv. Hur detta är utformat, har inte gått att utröna på den korta tid som har stått till buds för granskningen av lagrådsremissen, men Lagrådet ställer sig frågande till om ordet "importerats" behövs. I vart fall bör ordet "detekteringsmedel" bytas mot "spårämnen".

Punkten 4. I slutet av meningen bör orden "i stället" kunna utgå.