

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-02-27

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Lena Moore samt justitierådet Dag Mattsson

Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv

Enligt en lagrådsremiss den 7 februari 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel,
2. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
3. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Martin Englund Krafft och kanslirådet Henrik Engvall.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om krigsmateriel

4 §

I tredje stycket bör "mäklarverksamhet med" ersättas med "yrkesmässig förmedling av", se Lagrådets synpunkter vid 2 kap. 1 § vapenlagen.

Förslaget till lag om ändring i vapenlagen

1 kap. 1 §

Genom ändringsdirektivet införs ett krav på reglering av vissa vapenmagasin. Remissens förslag till reglering – de magasin som omfattas av lagen preciseras i ett nytt andra stycke i 1 § och hänvisningar i många av de berörda paragraferna till "löstagbara magasin som avses i 1 kap. 1 § andra stycket" – rubbar vapenlagens systematik och ger vapenmagasin en alltför framträdande plats i lagen.

En naturlig och betydligt enklare lösning är att

- komplettera uppräknningen i 1 § med "vapenmagasin",
- precisera vilka vapenmagasin som omfattas av lagen i en ny 7 a § (jfr motsvarande preciseringar för skjutvapen i 2–4 §§ och för ammunition i 5–7 §§) och
- genomgående använda det nakna ordet "vapenmagasin" i berörda paragrafer (jfr de nakna orden "skjutvapen" och "ammunition" i samma paragrafer).

Lagrådet föreslår att 1 § och nya 7 a § ges följande lydelse.

1 § Denna lag gäller skjutvapen, vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen, ammunition och vissa vapenmagasin.

7 a § Med vapenmagasin avses i denna lag ett löstagbart magasin som kan innehålla

- fler än 20 patroner, eller
- fler än 10 patroner om magasinet är möjligt att montera på ett skjutvapen vars pipas längd överstiger 30 cm och totala längd överstiger 60 cm.

Det sista ledet i Lagrådets förslag föranleder ändringar i ett stort antal paragrafer och i några rubriker.¹ Lagrådet återkommer inte till dessa i det följande.

1 a kap. 7 §

I första stycket 3 bör "mäklarverksamhet med" ersättas med "yrkesmässigt förmedla", se Lagrådets synpunkter vid 2 kap. 1 §.

2 kap. 1 §

Enligt förslaget ska tillstånd krävas för bedrivande av mäklarverksamhet med skjutvapen eller ammunition.

I dag krävs tillstånd enligt vapenlagen för bedrivande av handel med skjutvapen. Någon definition av handel finns inte i lagen, och förarbetena saknar klargörande uttalanden i saken. Med vapenhandel torde dock avses inte bara sådan verksamhet där en näringsidkare handlar med egna vapen eller med annans vapen i kommission utan också verksamhet där näringsidkaren handlar med vapen som ombud för annan. Enligt vad som upplysts vid föredragningen tillämpas tillståndskravet för vapenhandel i praxis så att det däremot inte omfattar ren mäklarverksamhet, även om lagtexten i och för sig skulle kunna förstås på det sättet. Det framstår

¹ 1 kap. 8 §, 1 a kap. 7 §, 2 kap. 1, 6 a, 8, 9, 11–15 §§ och rubrikerna före 3 och 11 §§, 3 kap. 10 §, 5 kap. 1–4 §§ och kapitelrubriken, 6 kap. 2 och 4 §§ och rubriken före 4 §, 7 kap. 1–4 §§ och kapitelrubriken, 8 kap. 1–3 §§ och kapitelrubriken, 9 kap. 2, 4, 5 och 7 §§ samt 11 kap. 1–3 §§.

därmed som följdriktigt att – som föreslås i remissen – komplettera lagen med ett särskilt tillståndskrav för mäklarverksamhet.

Tillståndskravet för handel omfattar endast vapen och inte ammunition, medan tillståndskravet för mäklarverksamhet enligt förslaget ska sträcka sig längre och omfatta såväl vapen som ammunition. Skillnaden har sin bakgrund i att man vid genomförandet endast övervägt de nya krav som ställs i ändringsdirektivet; man vill inte heller gå längre än vad direktivet kräver.

Ett mildare krav för handlare än för mäklare i vapenlagen kan i någon mån försvaras med att handlare – till skillnad från mäklare – ofta själva hanterar ammunition och därför under alla förhållanden behöver ha tillstånd för detta enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Allmänt sett kan det kanske också vara motiverat med en strängare tillsyn över mäklare, som ju normalt står friare från den vanliga och mer kontrollerade vapenhandeln.

Om det finns skilda tillståndskrav i vapenlagen för ammunitions-handlare och ammunitionsmäklare, kan det dock medföra en del problem i tillämpningen. Det är inte alltid så lätt att avgöra i vilken rättslig egenskap en mellanman agerar. Det kan vara svårt att i praktiken dra gränsen t.ex. mellan den som på uppdrag av köpare handlar ammunition och den som sammanför köpare med säljare för handel med ammunition; inte i något av fallen behöver det vara så att mellanmannen tar fysisk befattning med ammunitionen. Med remissens förslag synes det endast i den senare situationen krävas tillstånd enligt vapenlagen.

I den fortsatta beredningen finns det i varje fall skäl att klargöra om den som yrkesmässigt förmedlar ammunition men även är ombud för en av parterna ska anses falla under tillståndskravet för mäklare eller

om näringsidkaren då ska anses bedriva egen ammunitionshandel som inte kräver tillstånd enligt vapenlagen.

Förslaget har lagtekniskt utformats så att det i lagtexten med tillståndskrav har tagits in en definition av mäklarverksamhet som nästan ordagrant är hämtad från direktivet.

En definition i ett direktiv är inte avfattad för att utgöra nationell författningstext utan ska bidra till angivandet av det resultat som medlemsstaterna ska uppnå vid genomförandet. När en lokution i ett direktiv direkt blir ett rekvisit i svensk författning, finns det risk att regleringen får en annan betydelse än vad som avses i direktivet.

Den föreslagna definitionen av mäklarverksamhet ger intryck av att t.ex. en bank som bistår med överföringar av pengar för att finansiera ett vapenköp ska anses som mäklare liksom – trots vad som anförs i remissen – en speditorsfirma som utför transporter efter ett vapenköp (jfr ”arrangera transaktioner” och ”arrangera överföringar” i den föreslagna lagtexten). Det kan också anmärkas att definitionen ställer upp ett krav på näringsverksamhet medan bl.a. de anslutande straffbestämmelserna kräver yrkesmässighet.

Det resultat som ska uppnås med direktivet är att mäklarverksamhet avseende vapen och ammunition ska vara tillståndspliktig. Lagrådet delar den bedömning som görs i remissen, att det inte är tillräckligt att i lagtexten bara tala om mäklarverksamhet utan det bör anges vad som avses med sådan verksamhet. Det bästa sättet är då att använda den lokution som får anses vedertagen i svensk författningstext för att beskriva verksamhet av detta slag, nämligen yrkesmässig förmedling. Begreppet förekommer för övrigt redan i andra delar av remissförslaget (se t.ex. 2 kap. 9 §).

Lagrådet föreslår att första stycket c) utformas enligt följande.

c) yrkesmässigt förmedla skjutvapen eller ammunition (mäklarverksamhet),

Motsvarande ändring av den föreslagna lagtexten bör, utöver i 1 a kap. 7 §, göras i 2 kap. 10–10 b §§, 6 kap. 3 §, 9 kap. 2 § och 11 kap. 2 §. Lagrådet återkommer inte till dessa ändringar i det följande.

2 kap. 6 a §

Paragrafen reglerar tidsbegränsning av tillstånd till innehav av vissa skjutvapen och innebär att den som vill ha förnyat tillstånd måste ansöka om detta och då också genomgå en förnyad prövning. Det är således en för den enskilde särskilt betydelsefull del av vapenlagens tillämpning som regleras i paragrafen.

I lagrådsremissens förslag har det tillståndspliktiga området angetts genom hänvisning till vissa angivna punkter i en bilaga till vapendirektivet i den lydelse bilagan har enligt ändringsdirektiv.

Det kan i och för sig ibland godtas att svensk författningstext utgörs av endast hänvisningar till EU-direktiv, trots att direktiv är utformade för att vara riktade bara till medlemsstaterna. Det är dock ofrånkomligt att unionsrättsakterna inte är tillgängliga på det sätt som en uppräkningslista i lagtext kan vara. Detta gäller särskilt om, som här, det hänvisas till endast delar av en omfattande bilaga, som dessutom har ändrats genom flera ändringsdirektiv. För den enskilde blir det i stort sett omöjligt att på egen hand hitta direktiven och förstå dem.

Mot bakgrund av den för den enskilde särskilda betydelse förevarande reglering har anser Lagrådet att tillämpningen försvåras väsentligt med den föreslagna lagstiftningstekniken. Det kan

dessutom ifrågasättas om lagtexten är förenlig med de krav på tydlighet som följer av legalitetsprincipen.

I promemorian har paragrafen utformats så att den innehåller en preciserad uppräkningslista av de vapen som kräver tillstånd. Den information den enskilde behöver finns alltså därmed tillgänglig redan i lagtexten.

Lagrådet föreslår att paragrafen utformas i enlighet med den metod som använts i promemorian.

2 a kap. 2 §

Paragrafen ändras för att reglera märkning av vapendelar som är för små för s.k. unik märkning.

Om den nya bestämmelsen om små vapendelar bara förs in i första stycket som en andra mening, blir syftningen i undantaget i tredje meningen felaktig. Tredje meningen bör hellre läggas som ett eget undantag i ett nytt tredje stycke och inledas "Kravet på märkning gäller inte ...".

2 a kap. 4 §

I paragrafen föreslås att "förse" vapendelen med märkning ändras till att "se till" att vapendelen är märkt.

Enligt remissen ska ändringen endast vara språklig. Rättsligt sett utgör ändringen dock en viss uppmjukning av märkningskravet. Av effektivitetsskäl lär det vara nödvändigt att lagen klart och tydligt ålägger tillverkaren en egen märknings skyldighet vid tillverkning av

vapendelar, liksom han har vid tillverkning av vapen. Lagrådet förordar att lagtexten inte ändras i detta avseende.

Den i paragrafen åsyftade lagtekniska anpassningen till ändringen i 2 § kan åstadkommas genom att i nuvarande lagtext bara stryka "unik" och "första stycket".

2 a kap. 5 och 7 §§

Hänvisningarna till 4 § fyller ingen saklig funktion och bör utgå.

9 kap. 1 a §

I första stycket 3 och andra stycket bör "den yrkesmässiga" utgå. Preciseringsen är onödig eftersom bestämmelserna bygger på 1 §, där preciseringen finns.

Övergångsbestämmelserna

Det är fråga om förhållandevis omfattande övergångsbestämmelser som innehåller för tillämpningen viktiga regler om hur tidigare rätt ska hanteras under viss tid efter ikraftträdandet. Övervägandena i lagrådsremissen innehåller på skilda ställen en redogörelse för de frågor som regleras i övergångsbestämmelserna. Detta underlättar givetvis tillämpningen. Lagrådet föreslår att också övergångsbestämmelserna tillförs en författningskommentar. Den kan med fördel utgöras av just de kommentarer som finns i övervägandena.

Punkt 2 bör följdändras för det fall Lagrådets förslag i frågan om definition av vapenmagasin godtas.

Lagrådet ifrågasätter behovet av punkterna 4 och 5.

Mäklarverksamhet avseende vapen och ammunition kan i dag bedrivas utan tillstånd enligt vapenlagen. Genom lagändringarna blir verksamheten tillståndspliktig. I remissen föreslås ingen särskild övergångsreglering för den mäklare som bedriver verksamhet när lagen träder i kraft. Det innebär att mäklaren kan behöva avbryta sin verksamhet vid ikraftträdandet och låta verksamheten ligga nere i avvaktan på tillstånd enligt de nya reglerna. Enligt Lagrådets mening är en sådan ordning inte förenlig med de hänsyn till befogade förväntningar och gjorda investeringar som ska tas vid lagstiftning. Lagen bör förses med en övergångsregel som tar hand om situationen, vilket direktivet tillåter. Ett sätt kan vara att utforma denna reglering efter mönster av punkt 2 i de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Förslaget till lag om ändring i lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.