

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Inspektion av Polismyndighetens handläggning av vapenärenden vid rättsenhet Stockholm

Protokollet i korthet: Inspektionen gjordes mot bakgrund av de många klagomål som JO under senare tid fått in om långa handläggningstider vid ansökningar om vapenlicens.

lakttagelser vid inspektionen bekräftade att handläggningstiderna i ansökningsärenden vid rättsenhet Stockholm inte uppfyller förvaltningslagens krav på en snabb handläggning, vilket enligt JO inte är godtagbart. JO kunde vidare konstatera att det i många ärenden förekom långa perioder av passivitet och dröjsmål i handläggningen.

JO uttalar att det är av stor vikt att Polismyndigheten är tydlig i sin kommunikation och att det av utfärdade förelägganden klart framgår vad som förväntas, inom vilken tid det ska ske och vad som blir följderna om ett föreläggande inte följs.

JO förutsätter att Polismyndigheten fortsätter det arbete som har påbörjats för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna vid rättsenheten. Enligt JO är det angeläget att Polismyndigheten utnyttjar rättsavdelningens samlade resurser för att så snart som möjligt uppnå godtagbara handläggningstider vid rättsenheten. JO utgår också från att Polismyndigheten vidtar åtgärder när det gäller övriga brister som kom fram vid granskningen.

Inledning

JO har under ett antal år granskat Polismyndighetens handläggning av vapenärenden. Under senare delen av sommaren och hösten 2021 skedde en tydlig ökning av antalet klagomål till JO om polisens handläggningstider i vapenärenden. Mot den bakgrunden beslutade jag att genom en inspektion granska handläggningen vid Polismyndigheten, rättsavdelningen, rättsenhet Stockholm.

Inspektionen genomfördes den 10, 11 och 22 november 2021 och ägde rum i JO:s lokaler. Vid inspektionen deltog även byråchefen Stefan Nyman samt föredragandena Lina Cajvert och Johanna Nilsson.

Hur inspektionen genomfördes och omfattningen av inspektionen

Den 8 november hölls ett inledande möte digitalt där chefen vid rättsenhet Stockholm, AA, chefen för sektionen förvaltningsrätt, BB, gruppcheferna CC och DD samt juristen EE deltog. Vid mötet redogjorde jag för bakgrunden till och syftet med inspektionen. Polismyndigheten berättade kortfattat om rättsenhetens organisation och arbetssätt vid handläggning av vapenärenden.

Vid inspektionen granskades 200 vapenärenden som JO hade begärt in. Granskningen avsåg både pågående och avslutade ärenden.

Efter inspektionen hölls den 3 december ett avslutande möte i Polismyndighetens lokaler på Polhemsgatan 30 i Stockholm där BB, CC, DD och EE (via länk) deltog. Vid mötet sammanfattade jag vad som iakttagits vid granskningen.

Allmänt om handläggningen av vapenärenden vid rättsenhet Stockholm

Vid det inledande mötet uppgav Polismyndigheten bl.a. följande om hur arbetet med vapenärenden är organiserat vid rättsenhet Stockholm.

Vid rättsenheten finns tre sektioner varav den största arbetar med förvaltningsrättsliga ärenden. Den förvaltningsrättsliga sektionen består av sju grupper och två av dem arbetar med vapenärenden. Den ena gruppen hanterar ärenden om tillståndsgivning och den andra gruppen arbetar med inspektionsverksamhet och återtagandeböterna. Periodvis förstärks vapengrupperna med handläggare från andra grupper.

Handläggarna ansvarar för olika ärendetyper och det är normalt handläggaren som fattar beslut i ärendena. Vissa typer av beslut fattas dock på gruppchefs nivå.

Rättsenheten har under lång tid haft stor personalomsättning och många vakanser bland vapenhandläggarna. Det har bl.a. lett till långa handläggningstider och höga balanser, framför allt i ansökningsärenden. För att effektivisera handläggningen och göra verksamheten mindre känslig för vakanser arbetar man med att minska specialiseringen och bredda kompetensen hos handläggarna. Det pågår också ett omfattande arbete med att följa upp och utvärdera vapenhandläggningen vid rättsenheten samt att ta fram nya rutiner och handlingsplaner.

Granskningen och min sammanfattande bedömning

Utgångspunkter för granskningen

I ärendena granskades framför allt handläggningstider, vad eventuella avbrott i handläggningen berott på och om ärendehanteringens generellt framstod som ändamålsenlig.

Förvaltningslagen tillämpas på Polismyndighetens handläggning av vapenärenden. Vid sådan handläggning gäller den grundläggande principen att varje ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket förvaltningslagen). Enligt förvaltningslagen finns också en serviceskyldighet. Den innebär att myndigheten ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. (Se 6 § förvaltningslagen.)

Allmänna iakttagelser

I många av de granskade ärendena var handläggningen generellt sett svår att följa. Åtgärder som vidtogs registrerades inte löpande i ärendet. Tjänsteanteckningar samlades i ett dokument som upprättades och registrerades under ett löpnummer i ärendet först när samtliga åtgärder som hade samband med varandra var utförda. Detta tillvägagångssätt försvårade JO:s granskning. Det förekom också andra otydligheter i registreringen som enligt Polismyndigheten till stor del kan hänföras till brister och begränsningar i det befintliga IT-systemet.

Ett allmänt intryck vid granskningen var att Polismyndighetens handläggning präglades av en vilja att vara hjälpsam och tillmötesgående gentemot sökanden och andra berörda. En sådan inställning förutsätts i viss utsträckning genom förvaltningslagens krav på service. I många ärenden förmedlade handläggningen dock en bild av att sökanden i alltför stor utsträckning tilläts styra processen. Ofta beviljades anstånd vid upprepade tillfällen och när tiden för ett anstånd gått ut avvaktade man ofta ytterligare en tid med att vidta åtgärder. I många av de äldre öppna ärendena var beviljade anstånd och överenskommelser med sökanden eller andra berörda också otydligt dokumenterade och det hade inte angetts något sista datum för den åtgärd som efterfrågats.

Ansökningsärenden

Vid det inledande mötet inför inspektionen uppgav Polismyndigheten att handläggningstiderna vid ansökningar om vapenlicens har ökat under det senaste året och att rättsenhet Stockholm för närvarande har längre handläggningstider än övriga rättsenheter. Medianledtiden uppgick under 2020 till 49 dagar och under perioden januari till oktober 2021 till 81 dagar. Medianledtiden innefattar utöver handläggning även väntetider då ingen handläggning kan vidtas.

Polismyndigheten har upplyst att anledningen till de långa handläggningstiderna vid rättsenheten är att ärendetillströmningen har ökat samtidigt som man till följd av resursbrist har tvingats prioritera handläggningen av andra typer av

vapenärenden, exempelvis återkallelser av tillstånd. Det har lett till höga balanser av ansökningsärenden.

I de avslutade ansökningsärenden som granskades hade handläggningen i regel påbörjats först tre till fyra månader efter det att ansökan hade registrerats. Det är naturligtvis inte tillfredsställande och kan inte anses uppfylla förvaltningslagens krav på en snabb handläggning. Jag kunde dock notera att när handläggningen väl påbörjades framstod den i huvudsak som effektiv och skyndsam.

I de fall där ansökan behövde kompletteras var föreläggandena oftast tydliga och en sista dag för komplettering angavs. I de flesta fall framgick också vad som kunde bli följderna av att en komplettering inte kom in.

Det gällde dock som regel inte ärenden där ett s.k. föreningsintyg saknades eller ett ingivet föreningsintyg behövde kompletteras. I de fallen angavs ofta inget sista datum för kompletteringen och det hade i flera ärenden tagit lång tid innan intyget eller de efterfrågade kompletteringarna skickats in av föreningen. Polismyndigheten har förklarat att man i de situationerna tillåter en viss tidsutdräkt eftersom föreningen ofta behöver hålla ett styrelsemöte för att kunna fatta beslut om intyg.

Enligt Polismyndigheten har man generellt en generös inställning mot sökanden när det gäller tidsfrister och anstånd eftersom sökanden, på grund av ärendebalanserna, ofta har väntat länge innan handläggningen påbörjats.

Även om jag har viss förståelse för Polismyndighetens inställning vill jag framhålla att myndigheten har ett ansvar att driva handläggningen framåt. Utgångspunkten måste vara att en ansökan ska vara komplett när den ges in och att sökanden vid brister i ansökan bör föreläggas att komplettera den inom en viss kortare tid. Det gäller även brister hänförliga till exempelvis föreningsintyg.

Jag konstaterar dock att när en begärd komplettering kom in fortsatte handläggningen omgående.

Jag noterar att sökanden får 90 dagar på sig att betala ansökningsavgift, vilket framstår som en onödigt lång tid. Det är enligt min uppfattning motiverat att Polismyndigheten ser över om betalningsfristen bör förkortas.

Reparationsärenden

Jag har under hösten 2021 kritiserat Polismyndigheten bl.a. för att ett reparationsintyg som getts in till rättsenhet Stockholm enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § vapenlagen hade hanterats på ett bristfälligt sätt. I ärendet framkom att rättsenheten saknade rutiner och riktlinjer för att hantera reparationsintyg som gavs in och att det också innebar att sådana skrivelser inte registrerades i enlighet med de bestämmelser som finns om registrering av allmänna handlingar. (Se mitt beslut den 30 september 2021 med dnr 8642-2019.)

Jag har vid min granskning kunnat konstatera att det vid rättsenheten numera finns en rutin för att hantera den aktuella typen av skrifter och att ett arbete har påbörjats med att registrera reparationsintyg som getts in tidigare. Det ser jag naturligtvis positivt på.

Vid inspektionen noterade jag att registreringen av handlingarnas inkomstdatum framstod som något inkonsekvent, vilket delvis kan förklaras av att den hade gjorts långt efter att handlingarna kommit in till myndigheten. I de granskade ärendena verkade relevanta åtgärder dock ha vidtagits efter registreringen och inga brister kunde då noteras i handläggningen.

De äldsta öppna ärendena

Ärenden med anledning av utflyttning

Bland de granskade äldsta öppna ärendena fanns flera ärenden som avsåg vapeninnehav hos personer som i folkbokföringen registrerats som utflyttade från Sverige. En vapeninnehavare som flyttar utomlands måste antingen ansöka om tillstånd att förvara vapnet hos annan eller tillstånd att föra ut vapnet ur landet. I de flesta fall ska ansökan om att få föra ut vapen prövas av Polismyndigheten men i vissa fall är Inspektionen för strategiska produkter tillståndsmyndighet. Närmare bestämmelser om detta finns i vapenlagen, vapenförordningen samt lagen respektive förordningen om krigsmateriel.

Ärendena skapas automatiskt utifrån uppgifter i folkbokföringen.

Polismyndighetens första åtgärd är att ta kontakt med vapeninnehavaren genom att skicka ut ett brev med information om de bestämmelser som gäller vid utflyttning.

De handläggningsåtgärder som hade registrerats i de granskade ärendena gav intryck av stor passivitet från Polismyndighetens sida. I flera ärenden hade det gått mellan ett och två år innan det första kontaktförsöket hade registrerats. Även därefter hade det ofta gått lång tid, upp mot ett år, innan ytterligare kontaktförsök dokumenterats.

Polismyndigheten har uppgett att man redan före JO:s granskning uppmärksammat omfattande handläggningsbrister i den aktuella ärendekategorin. Bristerna är, enligt Polismyndigheten, till stor del hänförliga till verksamhetens tidigare organisation där endast en handläggare var ansvarig för ärendetypen. Åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med bristerna, bl.a. genom att ytterligare handläggare har lärts upp. Man har också påbörjat en rättsutredning angående förutsättningarna för delgivning utomlands.

Jag har förståelse för att handläggningen av de aktuella ärendena många gånger försvåras av att delgivning kan behöva ske utomlands och att det saknas kontaktuppgifter till den utvandrade vapeninnehavaren. Den passivitet som präglat handläggningen är självfallet inte förenlig med förvaltningslagens grundläggande principer om ärendehandläggning. Bristerna är allvarliga eftersom det rör sig om vapeninnehavare som inte iakttagit gällande

bestämmelser och att det är ovisst var tillståndspliktiga vapen finns. Som Polismyndigheten själv framhöll vid det inledande mötet minskar också ofta möjligheterna att få kontakt med en utvandrad person med tiden. Jag utgår från att Polismyndigheten snarast följer upp om vidtagna åtgärder är tillräckliga för att komma till rätta med bristerna.

En annan iakttagelse vid granskningen är att det informationsbrev som skickas ut till vapeninnehavaren när handläggningen påbörjas borde kunna utformas tydligare och innehålla mer konkreta upplysningar om vad vapeninnehavaren förväntas göra och vad som kan bli följderna av passivitet från dennes sida.

Ärenden om vapen i dödsbon

Flera av de granskade äldsta öppna ärendena gällde inlösen av vapen från dödsbon.

När en person avlider får den som har tagit hand om dödsboet utan särskilt tillstånd inneha skjutvapen och ammunition som finns i boet. Dödsboet ska dock inom ett år från dödsfallet avsluta innehavet, antingen genom att överlåta egendomen till någon som har rätt att inneha den eller genom att lämna egendomen för skrotning. Om vapnet eller ammunitionen inte överläts eller skrotas inom föreskriven tid ska egendomen lösas in av staten. Inlösen ska inte ske om ansökan om tillstånd att inneha egendomen görs inom ettårsfristen. Avslås ansökan ska inlösen ske om inte egendomen inom tre månader från dagen för beslutet i tillståndsärendet överläts till någon som har rätt att inneha den. Polismyndigheten har möjlighet att medge förlängning av tidsfristerna, varje gång med högst sex månader. (Se 7 kap. 1 och 2 §§ samt 8 kap. 1 § vapenlagen.) Av förarbetena framgår att möjligheten till förlängning av tidsfristerna bör tillämpas generöst och att en begäran om förlängning bör medges om inte speciella omständigheter talar mot det (se prop. 1973:166 s. 146 f.).

Rent generellt var handläggningen i de granskade ärendena svår att följa och det förekom avbrott vars orsak inte kunde utläsas. När ettårsfristen löpt ut tog det ofta lång tid innan beslut om inlösen fattades. I några av ärendena kunde man genom anteckningar eller mejlväxling förstå att anstånd eller förlängning av en tidsfrist hade medgetts av Polismyndigheten. Det var dock otydligt dokumenterat och i något fall hade inget nytt sista datum för avveckling antecknats. Vidare framstod det som att Polismyndigheten inte var tillräckligt aktiv och drivande i de fall där vapen inte lämnades in till Polismyndigheten efter det att beslut om inlösen fattats.

I några fall var Polismyndighetens hantering direkt felaktig. Efter att ett inlösenbeslut fattats hade myndigheten på nytt kommunicerat att man övervägde att lösa in vapnet. Den kommunikeringen gjordes efter att vapnen lämnats in och värderats och i samband med att sökanden fick ett preliminärt besked om ersättningsbeloppet. I ett av dessa ärenden hade beslutet om inlösen även fastställts av domstol när den nya kommunikeringen gjordes. I flera fall

hade man också gett dödsboet möjlighet att avyttra vapnet trots att ett inlösenbeslut hade fattats.

Jag vill med anledning av detta understryka att ett beslut om inlösen naturligtvis gäller så länge det inte ändras efter omprövning eller överklagande och att det inte finns någon möjlighet till dispens eller undantag från ett sådant beslut. Polismyndigheten har möjlighet att förlänga tidsfristerna endast innan ett beslut om inlösen har fattats.

Återkallelseärenden

I många av de granskade ärendena hade handläggningen dragit ut på tiden på grund av att man efter ett beslut om omhändertagande av vapen inväntade utgången av en brottmålsprocess.

När utgången i brottmålet är avgörande för frågan om återkallelse är det rimligt att avvakta med den slutliga prövningen av ärendet tills domen i brottmålet fått laga kraft. Jag vill dock framhålla vikten av att det görs noggranna överväganden om vilken betydelse som utgången i brottmålet kan ha för återkallelsefrågan. Det är inte försvarbart att invänta utgången av en domstolsprocess om det står klart att det finns andra skäl som är tillräckliga för en återkallelse, t.ex. allvarlig sjukdom eller bristande förvaring. Detsamma gäller naturligtvis om åtalet avser brott som inte rimligen kommer kunna läggas till grund för ett återkallelsebeslut.

I något av de granskade ärendena framstod det som att ett beslut om återkallelse hade kunnat fattas tidigare. Vidare hade det i några av ärendena gått lång tid innan beslutet om omhändertagande verkställdes, utan att det framgick varför. Jag vill understryka att det är av stor vikt att omhändertagna vapen snabbt kommer under kontroll.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Min inspektion av Polismyndigheten gjordes mot bakgrund av de många klagomål som jag fått om långa handläggningstider vid ansökningar om vapenlicens. Min granskning har visat att handläggningstiderna i detta ärendeslag vid rättsenhet Stockholm inte uppfyller förvaltningslagens krav på en snabb handläggning. Det är självfallet inte godtagbart.

Vidare förekom i många ärenden långa perioder av passivitet och dröjsmål i handläggningen. Det gällde bl.a. ärenden där ägaren registrerats som utflyttad ur Sverige i folkbokföringen. Det är angeläget att myndigheten regelbundet går igenom äldre ärenden och upprättar en plan för att avgöra dem. Polismyndigheten har ett ansvar att driva ärendena framåt och att vidta åtgärder när en begärd komplettering inte kommer in eller ett annat föreläggande inte följs.

Det är av stor vikt att Polismyndigheten är tydlig i sin kommunikation och att det av ett utfärdat föreläggande klart framgår vilken åtgärd som förväntas av

den som föreläggandet riktas mot och vad konsekvensen blir om föreläggandet inte följs. När det gäller utformningen av förelägganden om komplettering noterar jag att detta anges i en rutin för kommunikering som rättsenhet Stockholm upprättat i april 2021. Vid granskningen kunde jag konstatera att det i de yngre ärendena inte fanns lika stora brister i dessa hänseenden, vilket naturligtvis är positivt.

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen vill jag även framhålla att det från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt är viktigt att beslut om anstånd eller förlängning av tidsfrister tydligt dokumenteras och att vidtagna åtgärder löpande registreras.

Jag förutsätter att Polismyndigheten fortsätter det arbete som har påbörjats vid rättsenhet Stockholm för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Av uppgifter som JO fick från Polismyndigheten under inspektionen framgår att handläggningstiderna vid rättsenheten är väsentligt längre än vid vissa andra rättsenheter. Det är därför angeläget att Polismyndigheten utnyttjar rättsavdelningens samlade resurser för att så snart som möjligt uppnå godtagbara handläggningstider vid rättsenhet Stockholm. Jag utgår vidare från att Polismyndigheten vidtar åtgärder när det gäller övriga brister som kommit fram vid min granskning.

Ärendet avslutas.

2022-03-08

Per Lennerbrant

Protokollet har upprättats av föredragandena Johanna Nilsson och Lina Cajvert.