Inspektion av Polismyndigheten, rättsavdelningen, rättsenhet Väst, den 9 och 10 november 2016

Inledning

Den 9 och 10 november 2016 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Stefan Nyman och notarien Nanna Sundkvist en inspektion av handläggningen av vapenärenden vid Polismyndigheten, rättsavdelningen, rättsenhet Väst. Den genomfördes i samband med en inspektion av polisområde Storgöteborg, lokalpolisområde Göteborg City den 8–10 november 2016.

Bakgrund

Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. Mot den bakgrunden beslutade JO Cecilia Renfors att granska polisens handläggningstider i dessa ärenden inom ramen för ett initiativärende. I ett beslut den 18 juni 2014 uttalades kritik mot vissa dåvarande polismyndigheter för handläggningstiderna.

Av Rikspolisstyrelsens yttrande i initiativärendet framgick att den genomsnittliga handläggningstiden för vapentillståndsärenden vid landets samtliga polismyndigheter under 2013 var ca 40 dagar. Siffran inkluderade både ärenden som var kompletta när ansökan kom in och sådana som behövde kompletteras. JO Renfors fann inte skäl att rikta någon kritik mot en sådan genomsnittlig handläggningstid eller en handläggning som låg något över den tiden. Hon konstaterade dock att skillnaderna mellan landets dåvarande 21 polismyndigheter var avsevärda, och att polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län under 2013 hade haft särskilt långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. Handläggningen vid dessa polismyndigheter uppfyllde inte förvaltningslagens krav på snabb handläggning och de kritiserades för detta.

Rikspolisstyrelsen gjorde i yttrandet bedömningen att ett ärende om vapentillstånd, där ansökan är komplett och ytterligare uppgifter inte behöver hämtas in, borde kunna handläggas och avslutas inom 30 dagar vid landets samtliga dåvarande polismyndigheter. JO Renfors delade uppfattningen att detta var ett rimligt krav.

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4

E-post: justitieombudsmannen@jo.se
Telefon: 08-786 40 00
Texttelefon: 08-786 61 15
Fax: 08-21 65 58

www.jo.se

JO Renfors uttalade vidare att hon såg positivt på de åtgärder som hade vidtagits och planerades inom polisen för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna samt att hon utgick från att man inom polisen skulle ägna fortsatt uppmärksamhet åt handläggningstiderna och arbeta effektivt för att komma till rätta med dem.

JO Renfors har därefter fortsatt att följa frågan om handläggningstider i vapenärenden och tagit upp den vid möten med Polismyndighetens rättsavdelning under våren 2015 och våren 2016. Inspektionen av handläggningen av vapenärenden vid rättsenhet Väst ingår i uppföljningen av JO Renfors tidigare beslut.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i Polismyndighetens lokaler på Stampgatan 28 och 34 i Göteborg.

JO togs emot av AA, rättschef vid rättsenhet Väst, BB, chef för sektionen förvaltningsrätt, och CC, handläggare av ärenden om vapentillstånd.

Inspektionen inleddes med att JO Renfors gav en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen. Därefter redogjorde AA och BB för organisation och arbetssätt vid handläggningen av vapenärenden. Bland annat följande framkom.

Omorganisationen inom polisen har lett till att vapenärenden numera handläggs av rättsenheterna i de olika regionerna. Rättsenhet Väst har tre grupper som arbetar med vapenfrågor. Varje grupp har ca 15 medarbetare och leds av en gruppchef. Ungefär 26,5 årsarbetskrafter ägnas åt ärenden som rör vapenfrågor.

Eftersom Polismyndigheten numera är en myndighet hjälper rättsenhet Väst ibland andra enheter, främst i region Bergslagen och region Syd. Normalt handläggs ett vapenärende där sökanden är folkbokförd, men möjligheterna till en nationell ärendekö ses över. Det finns för närvarande en arbetsgrupp i region Syd som handlägger enklare, äldre vapenärenden. Den gruppen handlägger även ärenden från region Bergslagen m.fl. regioner, men inga ärenden från region Väst.

Genomströmningstiden av ärenden om vapentillstånd i region Väst har minskat från 65 dagar under perioden januari–oktober 2015 till 47 dagar under motsvarande period 2016. Denna tid avser tiden från det att ärendet kommer in till myndigheten till dess att det avslutas, och innefattar även en eventuell prövning av myndighetens beslut i domstol. Under perioden januari–oktober 2016 var antalet inkomna vapenärenden 17 299 och antalet avslutade 18 154.

Sedan JO:s beslut i juni 2014 har Polismyndigheten genomfört en rad förändringar när det gäller handläggningen av vapenärenden.

Ett nytt nationellt ärendehanteringssystem för handläggning av vapenärenden, PÄr, har införts. Övergången till det nya systemet var komplicerad och en del problem återstår att lösa.

Handläggningen av vapenärenden sker numera elektroniskt. För att underlätta handläggningen försöker man få de som ansöker om tillstånd att lämna in sina ansökningar elektroniskt. På polisens hemsida finns det ett e-formulär med obligatoriska fält att fylla i som kan användas av sökandena. Betalningsaviseringar sker dock fortfarande manuellt. För närvarande prövar man ett system där filer kan bifogas ansökan. Fortfarande behöver dock många ansökningar kompletteras. Målsättningen är att det på hemsidan ska finnas ett ansökningsformulär som måste vara komplett ifyllt innan en elektronisk ansökan kan ges in. De ansökningar som lämnas in på papper skickas till Kiruna där scanningen numera sköts centralt. Detta har lett till tydliga förbättringar i scanningen.

Den 15 juli 2016 trädde vissa ändringar i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2009:13, FAP 551-3) om vapenlagstiftningen i kraft. Ändringarna innebär bl.a. att uppgifter om en medlems aktivitet och skjutskicklighet som lämnas av en sammanslutning i ett särskilt intyg som regel bör godtas som underlag vid prövningen av en ansökan. Rättsenhet Väst begär numera normalt inte in några andra handlingar än ett sådant intyg när det gäller prövningen av de förhållanden som intyget avser.

Det har varit stor omsättning på personal sedan omorganisationen av Polismyndigheten skedde och vid region Väst är det i dag sex årsarbetskrafter färre när det gäller vapenhandläggarna. Det har medfört att kompetens förlorats och att fler vapenhandläggare behöver anställas.

Det finns ett förslag till ändring i jaktförordningen som skulle ge Polismyndigheten direktåtkomst till Naturvårdsverkets register över vem som har avlagt prov som ingår i jägarexamen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Mot bakgrund av att det förekommit klagomål på att det är svårt att nå handläggare har region Väst försökt förbättra tillgängligheten. Det finns en nationell telefontid för frågor om vapenärenden måndagar–torsdagar kl. 9.30–11.30. I region Väst har man även telefontid på fredagar. För närvarande måste den som vill kontakta en handläggare ringa via växeln i region Väst, men ett nationellt gruppnummer till vapenhandläggare ska införas så snart växeln kan hantera det tekniskt. Tillgängligheten via e-post har också förbättrats.

Det finns ett behov av utbildning i förvaltningsrätt för vapenhandläggarna och förvaltningsrättsavdelningen har tagit initiativ till en sådan utbildning.

För att effektivisera handläggningen har en rad åtgärder vidtagits. Egenfördelning av ärenden har införts. Det innebär att handläggarna själva tar ärenden från en databas i stället för att gruppchefen fördelar dem. Vidare ska ärenden som gäller samma sökande handläggas gemensamt. Gruppchefen ska bevaka och följa upp

äldre ärenden. Vapenhandläggarna har dessutom fått utökad personlig delegation och många kan numera besluta själva i stället för att vända sig till en jurist. Kompletteringar ska begäras in muntligt i de fall där det är möjligt. Handläggarna ska också göra registerslagningar och hämta in uppgifter från andra myndigheter när det är möjligt. Det finns en målsättning att varje handläggare ska avsluta tre enklare ärenden varje dag. Som en serviceåtgärd och för att bespara myndigheten arbete skickas en påminnelse om förnyelse av tillstånd ut tre månader innan ett tillstånd löper ut.

Efter det inledande mötet granskades akter.

Inspektionen avslutades med ett möte där JO Cecilia Renfors sammanfattade för AA, BB och CC vad som kommit fram under granskningen. Det kom under mötet fram att den tidsbegränsade vapenamnesti som föreslagits äga rum under 2018 kommer att leda till ökat arbete för rättsenhet Väst, bl.a. eftersom man kommer att behöva kontrollera om det finns licenser för de vapen som lämnas in samt förbereda säkerhetsåtgärder och logistik inför inlämningen av vapen. Planläggningen för 2018 diskuteras redan nu.

Inspektionens omfattning

Vid inspektionen granskades de 25 äldsta ärendena om vapentillstånd och de 25 senast avslutade ärendena om vapentillstånd.

Granskningen av akter

I ärendena granskades framför allt handläggningstider, hur snart handläggningen påbörjas efter att en ansökan kommit in och vad eventuella avbrott i handläggningen beror på. Vid genomgången ägnades också uppmärksamhet åt om begärda kompletteringar var relevanta, om Polismyndigheten kontaktar andra myndigheter för att hämta in uppgifter och om rutinerna vid handläggningen generellt är ändamålsenliga. I huvudsak gjordes följande iakttagelser.

De 25 senast avslutade ärendena om vapentillstånd

I genomsnitt tog det ca 1,5 månader innan handläggningen av ett ärende inleddes. Enklare ärenden där inga kompletteringar behövde göras avslutades samma dag som handläggningen påbörjades. I övriga ärenden begärdes kompletteringar in. Efter att en komplettering kommit in dröjde det som regel några veckor innan ärendet avgjordes. De kompletteringar som begärts in i ärendena framstod som relevanta, och Polismyndigheten hämtade vid behov in uppgifter från andra myndigheter, t.ex. från Naturvårdsverket.

De 25 äldsta öppna ärendena om vapentillstånd

Det tog i genomsnitt ca 2 månader innan handläggningen av ett ärende inleddes. I de flesta ärendena i denna kategori hade Polismyndighetens beslut överklagats och

man väntade på att beslutet skulle prövas av domstol. Polismyndigheten kunde alltså inte längre påverka handläggningstiden i dessa ärenden.

I ett antal ärenden hade dock Polismyndighetens handläggning dragit ut på tiden. I ett ärende uppgick handläggningstiden till två år. Sökanden hade inledningsvis ställt en fråga om avgifter till myndigheten. Ärendet blev sedan liggande i 10 månader utan åtgärd. Även den fortsatta handläggningen av ärendet präglades av brister och dröjsmål. I några fall kunde JO se att handläggningen stannade av när en begärd komplettering inte kom in. I ett ärende begärdes en komplettering in och därefter stannade handläggningen av i 5,5 månader. Först då skickades en påminnelse ut. I samma ärende tog det 2,5 månader från det att de sista handlingarna hämtats in till dess att ett beslut fattades. Sammanlagt tog det strax över ett år innan myndigheten beslutade i ärendet. I vissa av de granskade ärendena fick sökanden själv kontakta Polismyndigheten för att driva på handläggningen. I de ärenden där sökanden hade överklagat myndighetens beslut omprövade Polismyndigheten beslutet och lämnade överklagandet vidare till Förvaltningsrätten inom en dag.

I några ärenden hade handläggaren upprättat en sammanställning inför beslut i stället för att upprätta ett beslutsförslag. Sedan handläggarna fått utökad delegation att själva fatta beslut förefaller emellertid denna rutin inte längre tillämpas, och några sådana sammanställningar förekom inte i de nyare ärendena.

Även i de äldsta öppna ärendena framstod det som att de kompletteringar som begärts var relevanta, och att Polismyndigheten vid behov själv hade hämtat in uppgifter från andra myndigheter.

JO Renfors sammanfattande bedömning

Det allmänna intrycket är att handläggningen av vapenärenden i region Väst fungerar väl. Det som kommit fram vid granskningen tyder inte på annat än att ärendehanteringen bedrivs på ett i huvudsak ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Jag ser positivt på de åtgärder som region Väst och Polismyndigheten på central nivå har vidtagit för att komma till rätta med de utdragna handläggningstider som jag kritiserade i mitt beslut år 2014. Den genomsnittliga handläggningstiden har minskat från ca 80 dagar för dåvarande Polismyndigheten Västra Götaland år 2013 till 45 dagar för polisregion Väst under perioden januari–oktober 2016.

Granskningen visar att enklare ärenden där ansökan är komplett normalt kan avgöras samma dag som handläggningen påbörjas. Eftersom det ligger ärenden i balans tar det ändå ca 1,5 månader innan dessa ärenden avgörs. Mot bakgrund av den fördröjning som för närvarande förekommer innan handläggningen av ett ärende kan påbörjas är det angeläget att behovet av eventuella kompletteringar uppmärksammas i ett så tidigt skede som möjligt.

I de ärenden där handläggningen har dragit ut på tiden, och där detta inte beror på att myndighetens beslut har överklagats, har ärendet ofta blivit liggande i längre perioder utan att någon åtgärd har vidtagits alls. Jag vill därför framhålla vikten av att myndigheten regelbundet går igenom alla äldre ärenden och upprättar någon form av plan för att avgöra dem. Det är inte godtagbart med fullständig passivitet i ett ärende eller att det förekommer dröjsmål i handläggningen som inte kan motiveras av ärendets karaktär. Polismyndigheten har ett ansvar att driva ärendena vidare och att vidta åtgärder om t.ex. en begärd komplettering inte kommer in. Det ska naturligtvis inte behöva förekomma att sökanden själv måste kontakta myndigheten för att handläggningen av ett ärende ska fortsätta. Genom den nya rutin som innebär att gruppchefen bevakar och följer upp äldre ärenden finns det goda möjligheter för rättsenhet Väst att komma till rätta med de brister som jag nu har pekat på.

I mitt beslut år 2014 fann jag inte skäl att rikta kritik mot en genomsnittlig handläggningstid på 40 dagar eller en handläggningstid som låg något över den tiden. Jag finner inte heller skäl att uttala någon kritik när det gäller rättsenhet Västs nuvarande genomsnittliga handläggningstid på 45 dagar.

Jag kan emellertid konstatera att rättsenhet Väst ännu inte har lyckats nå den målsättning som sattes upp av polisen i yttrandet i initiativärendet från 2013 – att enklare ärenden där utredningen inte behöver kompletteras ska kunna avslutas inom 30 dagar. De åtgärder som rättsenhet Väst har vidtagit för att minska handläggningstiderna framstår dock som ändamålsenliga, och de får också anses ha varit framgångsrika eftersom handläggningstiderna har minskat. Det finns inte anledning att utgå från annat än att de åtgärder som planeras kommer att bidra till att handläggningstiderna minskar ytterligare.

Vid protokollet

Nanna Sundkvist

Justerat den 22 december 2016

Cecilia Renfors