

Inspektion av Polismyndigheten, rättsavdelningen, rättsenhet Mitt, den 13 och 14 november 2019

Inledning

Den 13 och 14 november 2019 genomförde justitieombudsmannen Per Lennerbrant, byråchefen Stefan Nyman och föredraganden Johanna Nilsson en inspektion av handläggningen av vapenärenden vid Polismyndigheten, rättsavdelningen, rättsenhet Mitt. Den genomfördes i samband med en inspektion av polisområde Uppsala, lokalpolisområde Uppsala Knivsta den 12–14 november 2019.

Bakgrund

I ett beslut den 18 juni 2014 uttalade JO Cecilia Renfors kritik mot vissa dåvarande polismyndigheter för handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd. Vid JO:s granskning, som skett inom ramen för ett initiativärende, framgick 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. Rikspolisstyrelsen gjorde i sitt yttrande 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. (Se JO 2014/15 s. 152, dnr 5529-2013.)

Som en uppföljning av beslutet genomförde JO Renfors en inspektion av handläggningen av vapenärenden vid rättsenhet Väst i november 2016. Det kunde då konstateras att den genomsnittliga handläggningstiden i ärenden om vapentillstånd hade minskat från ca 80 dagar för dåvarande Polismyndigheten i Västra Götaland under år 2013 till 45 dagar för polisregion Väst under perioden januari–oktober 2016. JO fann inte skäl att uttala någon kritik för den genomsnittliga handläggningstiden. Med anledning av vad som iakttagits vid granskningen påtalade JO emellertid att det är angeläget att behovet av eventuella

kompletteringar uppmärksammas i ett så tidigt skede som möjligt och att det inte är godtagbart med fullständig passivitet i ett ärende eller att det förekommer dröjsmål i handläggningen som inte kan motiveras av ärendets karaktär.

Efter JO:s inspektion i november 2016 har det fortsatt att komma in klagomål på polisens handläggningstider i vapenärenden. Under sommaren och hösten 2019 ökade antalet klagomål och JO Per Lennerbrant beslutade därför att granska handläggningstiderna genom en inspektion.

Hur inspektionen genomfördes och omfattningen av inspektionen

Inspektionen genomfördes i Polismyndighetens lokaler på Svartbäcksgatan 49 i Uppsala.

Under förmiddagen den 13 november hölls ett inledande möte där rättschefen vid rättsenhet Mitt, AA, tf. rättschefen vid rättsenhet Mitt, BB, och vapenhandläggaren CC deltog. JO Per Lennerbrant gav en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen. Därefter berättade AA, BB och CC kortfattat om rättsenhetens organisation och arbetssätt vid handläggningen av vapenärenden.

Efter det inledande mötet granskade Per Lennerbrant och hans medarbetare akter. Vid inspektionen granskades de ärenden som den 1 oktober 2019 utgjorde de 25 äldsta öppna ärendena om vapentillstånd och de 25 senast avslutade ärendena om vapentillstånd.

Inspektionen avslutades den 14 november med ett möte där BB, CC och gruppchefen för sektionen förvaltningsrätt, DD, deltog och besvarade vissa frågor om handläggningen som uppkommit vid granskningen. Per Lennerbrant sammanfattade därefter vad som iakttagits vid granskningen.

Allmänt om handläggningen av vapenärenden vid rättsenhet Mitt

Vid det inledande mötet uppgav AA, BB och CC bl.a. följande om hur arbetet med vapenärenden är organiserat vid rättsenhet Mitt.

Vid rättsenheten arbetar tre grupper med förvaltningsrättsliga ärenden. Varje grupp består av 10 eller 11 handläggare och hanterar i huvudsak ärenden från ett av de tre län som finns i polisregionen – Gävleborgs län, Uppsala län och Västmanlands län. När det gäller vapenärenden övergick man emellertid för ett par år sedan till en gemensam handläggning, där samtliga grupper hanterar ärenden från alla tre länen. Handläggningen har därigenom blivit effektivare och mindre känslig för exempelvis vakanser. 13 eller 14 handläggare från de tre grupperna arbetar i stort sett enbart med vapenfrågor och periodvis förstärks arbetsgruppen med ytterligare ett par handläggare. Alla överklagade vapenärenden hanteras av en särskild handläggare som är jurist.

Vapenhandläggarna hanterar många frågor utöver enskildas ansökningar om innehavstillstånd, bl.a. frågor om tillstånd att driva handel med vapen och frågor om vapen och ammunition som ingår i dödsbon. De utövar också tillsyn över

vapenhandlare och genomför olika inspektioner. Arbetet planeras årsvis och man fokuserar under olika perioder på särskilda frågor.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende om tillstånd att inneha vapen är i dag omkring tre och en halv vecka. För att handläggningstiderna ska hållas på en rimlig nivå, dvs. inte överstiga 30 dagar, förväntas varje vapenhandläggare avgöra tre ärenden per dag. Ärendena ska normalt hanteras i den ordning som de kommer in, förutsatt att ansökningsavgiften har betalats. Vissa tillsynsfrågor måste dock prioriteras före licensansökningar. Även frågor om återkallelse av beviljade tillstånd måste handläggas särskilt skyndsamt.

Handläggningen av ansökningsärenden är numera helt digitaliserad men vid förvärv av vapen från en privatperson måste sökanden ge in överlåtarens vapenlicens i original. Att originallicensen saknas är en vanlig anledning till att handläggningen fördröjs. Numera kontaktar handläggaren i sådana situationer sökanden per telefon i stället för att skicka ett kompletteringsföreläggande, vilket har förkortat handläggningstiderna. Handläggningen har också underlättats av att Polismyndigheten numera kan kontrollera sökandens jägarexamen direkt i jägarregistret.

En ansökan om vapentillstånd handläggs normalt där sökanden är folkbokförd men Polismyndigheten ser över möjligheterna att införa en nationell ärendekö. Det skulle göra handläggningen likvärdig och mer enhetlig i landet. I dag deltar samtliga sju rättsenheter i ett nationellt samverkansforum i syfte att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning i tillståndsärendena. I vissa frågor finns ett stort behov av central vägledning, exempelvis vad gäller nya vapentypers lämplighet för olika ändamål. Samtidigt finns stora fördelar med den regionala kännedom som vapenhandläggarna har i dag. Med en nationell hantering kommer fler kontroller att behöva utföras, t.ex. av vapenhandlare som handläggaren inte känner till. Det kommer också bli svårare att förutse ärendeinflödet och därmed att planera arbetet.

Rättsenhet Mitt har i dag kortare handläggningstid av vapenärenden än många av de andra rättsenheterna.

Granskningen och JO Lennerbrants sammanfattande bedömning

Utgångspunkter för granskningen

I ärendena granskades framför allt handläggningstider, vad eventuella avbrott i handläggningen berott på, om begärda kompletteringar varit relevanta och om handläggningsrutinerna generellt är ändamålsenliga.

Förvaltningslagen tillämpas på Polismyndighetens handläggning av tillståndsärenden. Vid sådan handläggning gäller den grundläggande principen att varje ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket förvaltningslagen).

De senast avslutade ärendena

De ärenden som per den 1 oktober 2019 var de 25 senast avslutade ärendena hade alla avgjorts den 30 september. Ärendena hade, med endast något undantag, en handläggningstid som var 30 dagar eller kortare. Ärendehanteringens framstod således som effektiv och skyndsam och det framkom vid granskningen inte något att anmärka på vad gäller handläggningen i övrigt.

De äldsta öppna ärendena

När det gäller de äldsta öppna ärendena hade handläggningen däremot i ett stort antal ärenden dragit ut på tiden och vissa brister i handläggningen noterades.

Det kunde konstateras att ungefär en tredjedel av de granskade ärendena, enligt Polismyndighetens rutiner, rätteligen borde ha varit avslutade. Det rörde sig dels om ärenden där den sökta vapenlicensen redan hade utfärdats, dels om ärenden där giltighetstiden för ett utfärdat inköpstillstånd hade löpt ut, utan att sökanden inkommit med något bevis om att han eller hon förvärvat ett sådant vapen som tillståndet avsåg. I något fall hade licensen utfärdats för över ett år sedan. Vid det avslutande mötet upplystes att det i dessa fall sannolikt uppstått tillfälliga fel i datasystemet när en handläggare försökt avsluta ärendet.

I en stor andel av de övriga ärendena hade Polismyndigheten förelagt sökanden att komplettera sin ansökan. Därefter hade handläggningen stannat upp under lång tid eftersom den begärda kompletteringen inte kommit in. I de allra flesta fall hade Polismyndigheten inte angett något sista datum då kompletteringen skulle ges in och i många ärenden hade varken påminnelser eller andra kontakter med sökanden dokumenterats, trots att åtskilliga månader förflutit sedan kompletteringen begärts. Som exempel kan nämnas ett ärende som gällde tillstånd att inneha ljuddämpare till ett målskjutningsvapen. En vecka efter att ansökan kommit in begärde Polismyndigheten per telefon att sökanden skulle komplettera ansökan, dels med ett läkarintyg angående en påstådd hörselskada, dels med vissa ytterligare uppgifter, bl.a. vilka vapen ljuddämparen var avsedd att användas till. Sökanden hade därefter inte hörts av och inga åtgärder hade under de följande nio månaderna dokumenterats i ärendet.

Även i ärenden där sökanden hade påmint om begärda kompletteringar gav handläggningen i stor utsträckning intryck av att sökanden tilläts styra processen. Ett exempel är ett ärende som avsåg tillstånd att inneha jaktvapen där sökanden inte hade avlagt jägarexamen. Sökanden uppgav vid ansökan att han inom viss tid skulle avlägga examen och Polismyndigheten accepterade att avvakta med att avslå ansökan. Vid upprepade tillfällen flyttades sedan tidpunkten fram för när examen skulle ha avlagts. Vid granskningen hade det gått över ett år sedan ansökan gjordes.

Jag vill med anledning av vad som kommit fram framhålla vikten av att myndigheten regelbundet går igenom äldre ärenden och upprättar en plan för att avgöra dem (se JO 2014/15 s. 152). Det är inte godtagbart med långa perioder av fullständig passivitet i ett ärende eller att det förekommer dröjsmål i

handläggningen som inte motiveras av ärendets karaktär. Polismyndigheten har ett ansvar att driva ärendet framåt och att vidta åtgärder när en begärd komplettering inte kommer in. Det är därför angeläget att Polismyndigheten ändrar sina rutiner när myndigheten begär att en ansökan ska kompletteras samt anger när kompletteringen senast ska ske och att ärendet kan komma att avgöras på befintligt underlag om komplettering inte sker. Polismyndigheten måste också skapa rutiner för att bevaka att den tidsfrist iakttas som angetts för en komplettering. Vid det avslutande mötet upplystes att det i flera av de granskade ärendena hade förekommit kontakter med sökanden, per telefon eller sms, som inte hade dokumenterats av ansvarig handläggare. Jag vill därför också framhålla att det är av stor vikt från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att sådana kontakter dokumenteras i ärendet.

Vidare förekom i flera av de granskade ärendena avbrott i handläggningen på grund av att Polismyndigheten hade avvaktat ett domstolsavgörande. Dessa ärenden avsåg tillstånd att för jaktändamål inneha repeterande kulgevär med egenskaperna vikbar, löstagbar eller skjutbar kolv och friliggande pistolgrepp. Vid tiden för ansökningarna fanns flera oförenliga domstolsavgöranden beträffande frågan om sådana vapens lämplighet för jakt. Polismyndigheten överklagade i december 2018 en dom från Kammarrätten i Sundsvall, i vilken ett vapen av den typen bedömts vara lämpligt för jaktändamål. Enligt uppgift från BB gavs därefter centrala direktiv till samtliga rättsenheter att avvakta ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen innan beslut fattades i tillståndsärenden som avsåg de aktuella vapentyperna. För det fall sökanden önskade ett omedelbart beslut skulle dock, enligt direktivet, ansökan avslås. Den 24 juni 2019 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd i det aktuella målet. Kort därefter, den 1 juli 2019, beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd beträffande en överklagad dom från Kammarrätten i Jönköping, i vilken ett liknande vapen *inte* bedömts vara lämpligt för jakt. Mot den bakgrunden redovisade Polismyndigheten i juli 2019 i ett gemensamt ställningstagande för samtliga rättsenheter uppfattningen att de aktuella vapentyperna inte skulle anses lämpliga för ändamålet jakt och att tillstånd till innehav av sådana vapentyper därför inte skulle beviljas.

JO har i ett tidigare ärende kritiserat Polismyndigheten för att myndigheten valt att avvakta överinstansernas prövning i ett annat ärende innan myndigheten behandlade en ansökan om vapentillstånd. Med hänvisning till 7 § i 1986 års förvaltningslag, som motsvarar bestämmelsen i 9 § första stycket i den nu gällande förvaltningslagen, uttalade JO att dröjsmål i handläggningen kan tolereras endast om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Vidare ska parten informeras om anledningen till fördröjningen och i möjligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta. JO uttalade också att en sådan fördröjning som regel bör godtas endast om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående. (Se JO 2009/10 s. 76, dnr 1792-2007.) I ett senare ärende har JO

kritiserat Polismyndigheten för att myndigheten, i avvaktan på en brottsutredning, avbröt handläggningen av en ansökan om vapentillstånd och inte vidtog någon handläggningsåtgärd som drev ärendet framåt under åtta månader (se JO 2019/20 s. 336, dnr 5541-2017).

Av bestämmelserna i vapenlagen framgår att tillstånd till innehav av skjutvapen för skjutning får meddelas endast om vapnet är lämpat för det ändamål som tillståndet ska avse (2 kap. 5 § vapenlagen). Jag ser positivt på Polismyndighetens strävan att finna en, för samtliga rättsenheter, gemensam hållning i frågan. Att skjuta upp handläggningen i ett stort antal tillståndsärenden i avvaktan på Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden är emellertid inte förenligt med förvaltningslagens grundläggande krav på handläggningen och därför inte godtagbart. Om Polismyndigheten i stället hade prövat ansökningarna direkt hade sökandena haft möjlighet att överklaga besluten och få saken prövad av domstol.

Det kan därutöver konstateras att Polismyndighetens ställningstagande kom i juli 2019. I flera av de granskade ärendena hade Polismyndigheten dock först i oktober 2019 underrättat sökanden om att man övervägde att avslå dennes ansökan och samtidigt gett sökanden tillfälle att yttra sig. Ett sådant ytterligare dröjsmål i handläggningen är naturligtvis inte acceptabelt.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Det som kommit fram vid granskningen ger sammantaget intryck av att arbetet med vapenärenden vid rättsenhet Mitt i huvudsak är organiserat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och att den genomsnittliga handläggningstiden är godtagbar. I initiativärendet år 2013 angav polisen att en handläggningstid som inte överstiger 30 dagar var en målsättning i enklare ärenden där utredningen inte behöver kompletteras. Jag ser naturligtvis mycket positivt på att rättsenhet Mitt i så stor utsträckning har uppnått den då uttalade målsättningen.

I några fall har emellertid oacceptabla avbrott i handläggningen förekommit som motiverats med att man avvaktat vägledande domstolsavgöranden. De övriga brister som konstaterats, och som lett till dröjsmål i handläggningen, kan i allt väsentligt undvikas genom bättre rutiner avseende tidsfrister för kompletteringar, uppföljningar och dokumentation. Jag förutsätter att Polismyndigheten vidtar åtgärder i de avseendena.

Avslutningsvis vill jag passa på att framhålla följande. Som angetts ovan uppgav polisen i initiativärendet år 2013 att ett ärende om vapentillstånd, där ansökan är komplett och ytterligare utredning inte behöver hämtas in, bör kunna avgöras inom 30 dagar. JO Renfors uttalade att hon delade uppfattningen att det var ett rimligt krav. Med anledning av vad många anmälare hos JO tycks utgå från vill jag förtydliga att det inte finns något lagstadgat krav på att en ansökan om vapentillstånd ska avgöras inom 30 dagar.

Vid protokollet

Johanna Nilsson

Justerat den 5 februari 2020

Per Lennerbrant