

Kritik mot Polismyndigheten för att handläggningen av ett ärende om vapentillstånd avbröts i åtta månader i avvaktan på en brottsutredning

Beslutet i korthet: Polismyndigheten avbröt handläggningen av en ansökan om vapentillstånd i avvaktan på en brottsutredning. JO uttalar att Polismyndigheten kan avvakta med att fatta beslut i ett vapentillståndsärende under en kortare tid med hänsyn till en pågående brottsutredning, om det krävs för att få ett tillfredsställande beslutsunderlag. Det kan också vara rimligt att avvakta om det finns en risk att handläggningen påverkar förundersökningen. Enligt JO är det dock i de allra flesta fall inte godtagbart att avvakta med att ta beslut under en längre tid än en eller ett par månader. Att som i det aktuella ärendet skjuta upp handläggningen under obestämd tid är givetvis inte acceptabelt.

Polismyndigheten kritiseras för att man avbröt handläggningen och inte vidtog någon handläggningsåtgärd som drev ärendet framåt under åtta månader.

Bakgrund

I oktober 2016 ansökte AA hos Polismyndigheten om vapentillstånd för tre vapen och en vapendel. Han bifogade tre föreningsintyg till ansökan. Den 3 februari 2017 ställde Polismyndigheten frågor till och begärde handlingar från den jaktskytteklubb som angetts i föreningsintygen. Den 7 februari 2017 återtog AA ansökan för två av vapnen och vapendelen.

Den 5 juni 2017 frågade AA Polismyndigheten varför handläggningen av hans ansökan avseende det återstående vapnet dröjde. Polismyndigheten svarade den 7 juni 2017 att handläggningen dragit ut på tiden på grund av att man avvaktade utredningen av en polisanmälan som gjorts med anledning av misstankar om att AA förfalskat föreningsintygen. AA informerades också om att en fällande dom skulle kunna leda till att hans nuvarande tillstånd återkallades och att det var olämpligt att bevilja honom ytterligare tillstånd innan utredningen var klar eller dom meddelats.

Anmälan

I en anmälan till JO i augusti 2017 förde AA fram kritik mot Polismyndighetens handläggning av hans ansökan om vapentillstånd och anförde i huvudsak

följande. Han har inte fått något beslut trots att det gått nio månader sedan han ansökte om tillstånd. Misstankarna om att han gjort sig skyldig till brott är grundlösa. Att ansökan inte behandlades har påverkat hans möjligheter att jaga. Om han hade fått ett beslut hade han kunnat överklaga.

Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig och att redogöra för myndighetens rutiner för handläggning av ärenden om vapentillstånd när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott samt för hur handläggningstiden och handläggningen i övrigt förhåller sig till 7 § i 1986 års förvaltningslag.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för bakgrunden.

AA ansökte den 25 oktober 2016 om vapentillstånd för tre vapen av olika fabrikat samt för en vapendel (en extra pipa). Ansökningsavgiften inkom den 4 november 2016. Till ansökan bifogades tre föreningsintyg; ett intyg för vart och ett av vapnen.

På grund av att föreningsintygen i vissa delar såg ut att vara kopierade fattade handläggaren CC misstanke om att de kunde vara förfalskade. Efter kontroll i början av februari med ordföranden för den aktuella föreningen, som uppgav att han endast hade ställt ut ett intyg för ett vapen av ett visst fabrikat (hagelgevär av fabrikat Flodman), anmälde handläggaren AA för urkundsförfalskning.

Anmälan om brott skedde den 20 februari 2017 efter kontroll av de av AA ingivna handlingarna i original. Beslut om inledande av förundersökning fattades samma dag. Den fortsatta handläggningen av ärendet fick därefter anstå i avvaktan på brottsutredningen. Den 17 oktober 2017 fördes AA in i misstankeregistret för misstanke om urkundsförfalskning, varvid handläggningen av ansökningsärendet återupptogs.

AA har i samtal med handläggaren den 7 februari 2017 uppgett att han trodde att han fick kopiera upp intygen. I samband därmed har AA återkallat ansökningarna för de vapen som saknade intyg från föreningen och den extra vapendelen. Därefter avsåg ärendet således endast tillstånd för ett hagelgevär av fabrikat Flodman. Den 1 november 2017 återkallade AA sin ansökan även avseende hagelgeväret och ärendet avslutades.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från berörda befattningshavare.

Handläggaren CC har sammanfattningsvis uppgett följande. Han påbörjade handläggningen av ärendet den 16 januari 2017 och noterade att två av vapnen samt den extra vapendelen inte var tillåtna för det i ansökan angivna ändamålet. De tre intygen var helt identiska bortsett från uppgifterna om vapnen; de senare var ifyllda med annan handstil och färg. Handstilen avseende uppgifterna i intygen var även i stort identisk med handstilen i själva ansökan. Att AA kunde misstänkas för urkundsförfalskning bedömde han som mycket allvarligt, eftersom brottet var direkt kopplat till ansökan om vapentillstånd. Vidare bedömde han att om AA skulle dömas för brottet skulle det i sin tur kunna utgöra grund för återkallelse av AA:s samtliga tillstånd att inneha skjutvapen. Han fann därför att det fanns grund för avslag på ansökan. Då någon utredningsåtgärd inte vidtagits i brottsutredningen, och misstanken inte överförts till misstankeregistret, upplevde han dock att handläggningen befann sig i ett

dödläge. Det skulle bli svårt att formellt avslå en ansökan på grund av misstanke som ännu inte registrerats. Han avvaktade därför utredningen och undersökte med jämna mellanrum i Polismyndighetens utredningssystem om någon åtgärd vidtagits. Den 5 juni 2017 kontaktade AA honom per e-post med frågan om varför ansökan tagit så lång tid. Han svarade samma dag att handläggningen dragit ut på tiden då brottsutredningen avvaktades. Han informerade även AA om att en eventuell fällande dom skulle kunna leda till att AA:s övriga tillstånd återkallades och att det därför var olämpligt att bevilja AA ytterligare ett tillstånd innan brottsutredningen var klar.

Av [gruppchefen] DD:s och [chefen för förvaltningsrättssektionen] EE:s synpunkter framgår i huvudsak följande. Tillståndsärenden handläggs i kronologisk ordning. Till följd av personalbrist dröjde det omkring tio veckor innan AA:s ärende började handläggas. I ärenden där sökanden kan misstänkas eller är misstänkt för brott och misstanken kan tänkas påverka tillståndsärendet är rutinen att handläggaren överväger frågan om misstankens betydelse för tillståndsärendet i samråd med ansvarig gruppchef. Bedömningen sker i varje enskilt fall, varvid ledning bl.a. hämtas i myndighetens föreskrifter rörande tillstånd att inneha skjutvapen. Om brottet bedöms ha betydelse för prövningen av tillståndsärendet tas kontakt med berörd förundersökningsledare för att få underlag och prognos. Om någon inte delgetts misstanke finns det risk för att uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess röjs vid ett avslagsbeslut i vapenärendet. Enligt EE:s uppfattning hade ett omedelbart avslagsbeslut varit att föredra i aktuellt fall. EE har uppgett att rutinerna, som inte finns nedtecknade i skrift, nu kommer att ses över.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Polismyndighetens rutiner när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott

Polismyndighetens rutiner när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott innebär således att myndigheten, vid prövningen av de allmänna lämplighetskraven för att inneha skjutvapen, även beaktar relevanta brottsmisstankar. Bedömningen görs med ledning från myndighetens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen, som närmare anger vilken betydelse olika brottstyper bör ges vid lämplighetsprövningen. Även med sådana riktlinjer så finns det emellertid alltid ett visst bedömningsutrymme, vilket nu aktuellt fall illustrerar.

Enligt Polismyndigheten är det inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer om vad som ska krävas för att en brottsmisstanke ska anses leda till avslag. Det måste således göras en prövning i varje enskilt fall, vilket också sker enligt nuvarande rutin, som även innebär att avstämning ska ske med förundersökningsledaren, bl.a. för att säkerställa att eventuella avslagsbeslut kan meddelas utan att röja sekretessbelagd information.

Det är bra att initiativ nu tas för en översyn av ifrågavarande rutin. Polismyndigheten anser att rutinen bör formaliseras skriftligen. Rutinen bör bl.a. ange i vilka situationer och i vilket skede brottsutredare ska kontaktas.

Hur förhåller sig handläggningen av nu aktuellt fall till kraven enligt 7 § förvaltningslagen?

Polismyndigheten delar handläggarens bedömning att misstanke om urkundsförfalskning i syfte att erhålla vapentillstånd påverkar lämpligheten att inneha vapen. Det har därför varit befogat att tillämpa den ovan redovisade rutinen. I nu aktuellt fall har rutinen dock inte tillämpats i alla delar.

När handläggaren gjorde bedömningen att tillståndsärendet var avhängigt brottsutredningen borde han ha tagit kontakt med förundersökningsledaren för att skynda på processen. Därigenom hade ett beslut i såväl misstankefrågan som

tillståndsärendet kunnat komma till stånd snabbare. En möjlig förklaring till att en sådan kontakt inte togs kan vara att myndighetens rutiner inte nedtecknats.

Utredningen visar att myndigheten till följd av resursbrist har påbörjat handläggningen av AA:s ärende först efter två månader och att ärendet har fått anstå i nästan åtta månader i avvaktan på utredningen av den aktuella brottsmisstanken. Detta är förstås inte acceptabelt.

Polismyndigheten anser således att handläggningen av det aktuella ärendet inte uppfyller förvaltningslagens krav på snabb handläggning. Myndigheten beklagar detta.

Utredningen visar inte annat än att AA, efter den 7 februari 2017, inte fick någon närmare information om ärendets fortskridande förrän han själv kontaktade myndigheten den 5 juni 2017. Detta är förstås också beklagligt och kan inte anses förenligt med allmänna krav på handläggningen av ärenden.

Avslutande synpunkter

Polismyndigheten finner sammanfattningsvis att det aktuella ärendet inte har handlagts tillräckligt snabbt och att myndigheten inte har informerat sökanden i enlighet med allmänna krav på handläggningen av ärenden.

Prövningen av vapentillstånd när sökanden är misstänkt eller kan misstänkas för brott sker idag enligt en icke formaliserad rutin, som behöver formaliseras i skrift och förankras hos berörda tjänstemän. Därmed kan bättre förutsättningar skapas för en mer effektiv och rättssäker handläggning av ärenden när det förekommer misstankar om brott. Oavsett vilka rutiner som finns på plats kommer det emellertid alltid att finnas ett visst bedömningsutrymme i frågan om brottsmisstankens betydelse för tillståndsärendet.

Rättsliga utgångspunkter

Polismyndigheten prövar frågor om vapentillstånd. Tillstånd får meddelas endast om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas (se 2 kap. 2 och 5 §§ vapenlagen).

Polismyndigheten ska vid prövningen av risken för missbruk göra en bedömning av sökandens personliga lämplighet att inneha vapnet och beakta eventuella förhållanden i sökandens omgivning som medför risk för missbruk (se Åberg och Landgren, Vapenlagen, 31 mars 2018, Zeteo, kommentaren till 2 kap. 5 §).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen anges bl.a. vissa allmänna lämplighetskrav som bör ställas på en sökande (3 kap. RPSFS 2009:13, FAP 551-3). Enligt de allmänna råden bör tillstånd att inneha skjutvapen meddelas endast om sökanden gjort sig känd som pålitlig, omdömesgill och laglydig. Den som begått ett brott som påverkar lämpligheten att inneha skjutvapen bör inte meddelas tillstånd att inneha skjutvapen förrän en viss tid gått sedan brottet begicks. Tiden bör stå i relation till brottets svårhetsgrad. De allmänna råden innehåller också en uppräkningslista av olika brottstyper och en beskrivning av vilken betydelse de bör ges vid lämplighetsbedömningen.

Förvaltningslagen tillämpas på Polismyndighetens handläggning av tillståndsärenden. Enligt den bestämmelse om allmänna krav på handläggningen

av ärenden som gällde vid tidpunkten för den aktuella händelsen – 7 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) – ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En motsvarande bestämmelse finns i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

JO har i ett tidigare ärende kritiserat Polismyndigheten för att myndigheten valde att avvakta överinstansernas prövning i ett annat ärende innan myndigheten behandlade en ansökan om vapentillstånd. Med hänvisning till 7 § i 1986 års förvaltningslag uttalade JO att dröjsmål i handläggningen endast kan tolereras 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 endast bör godtas om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående. (Se JO 2009/10 s. 76, dnr 1792-2007.)

Bedömning

AA lämnade in sin ansökan om vapentillstånd den 25 oktober 2016. Till följd av personalbrist påbörjade Polismyndigheten handläggningen av ärendet först den 16 januari 2017. Handläggningen av AA:s ansökan om vapentillstånd påbörjades alltså först efter drygt två månader, vilket i sig är otillfredsställande.

I början på februari 2017 undersökte handläggaren misstankar om att de föreningsintyg som AA lämnat in var förfalskade. Detta ledde till att AA återkallade delar av sin ansökan. Den 20 februari 2017 gjordes en polisanmälan om brott, och en förundersökning om urkundsförfalskning inleddes samma dag. Därefter avbröt Polismyndigheten handläggningen av tillståndsärendet på obestämd tid i avvaktan på att misstankarna mot AA skulle utredas. Handläggningen av den återstående delen av ansökan återupptogs inte förrän i oktober 2017. Ärendet avslutades i november 2017, efter att AA återkallat resterande delen av ansökan och alltså utan att något beslut om tillstånd meddelats.

Polismyndigheten ska vid handläggningen av ansökningar om vapentillstånd pröva risken för att vapnet missbrukas och som ett led i prövningen göra en bedömning av sökandens personliga lämplighet att inneha vapnet. Av de allmänna råd som Polismyndigheten beslutat om framgår att den som begått ett brott som påverkar lämpligheten att inneha skjutvapen inte bör meddelas tillstånd förrän en viss tid gått sedan brottet begicks.

Polismyndigheten har redogjort för rutinerna när en sökande är misstänkt eller kan misstänkas för brott. Enligt rutinerna – som vid tidpunkten för Polismyndighetens yttrande till JO inte fanns i skrift – ska handläggaren i varje enskilt fall och med utgångspunkt i myndighetens föreskrifter överväga brottsmisstankens betydelse för tillståndsärendet. Enligt uppgifter från berörda

chefer görs övervägandet i samråd med ansvarig gruppchef. Om en brottsmisstanke bedöms ha betydelse för prövningen av tillståndsärendet tas en kontakt med förundersökningsledaren, bl.a. för att säkerställa att ett avslagsbeslut kan meddelas utan att sekretessbelagd information röjs.

Jag har inte några invändningar mot att Polismyndigheten – för att kunna beakta relevanta brottsmisstankar – vid sin handläggning av en ansökan om vapentillstånd avvaktar en kortare tid med tillståndsbeslutet för att underlaget ska vara tillfredsställande. Det kan också vara rimligt att avvakta med tillståndsbeslutet under en kortare tid om det finns en risk att handläggningen av vapenärendet skulle påverka förundersökningen. Det är dock i de allra flesta fall inte godtagbart att avvakta under en längre tid än en eller ett par månader.

Av utredningen framgår att handläggaren av AA:s tillståndsärende bedömde att misstanken om urkundsförfalskning av föreningsintyg påverkade lämpligheten att ha vapen. Handläggaren borde därmed ha tillämpat den redovisade rutinen och kontaktat förundersökningsledaren, bl.a. för att få ytterligare information om brottsutredningen. Om något klagande besked inte kunde väntas inom någon eller ett par månader borde handläggaren i stället ha fattat beslut i ärendet på det underlag som fanns. Handläggaren gjorde inte detta och vidtog inte någon egentlig handläggningsåtgärd i tillståndsärendet under ca åtta månader. Att på det sätt som skedde skjuta upp handläggningen av tillståndsärendet under obestämmd tid är inte acceptabelt och står i strid med såväl polisens rutiner som förvaltningslagens krav på handläggningen. Hade Polismyndigheten fattat ett beslut i tillståndsärendet kunde AA, om beslutet gick honom emot, ha överklagat detta och fått saken prövad av domstol.

Polismyndigheten ska kritiseras för att handläggningen avbröts och för att någon handläggningsåtgärd som drev ärendet framåt inte vidtogs under åtta månader.

Jag är positiv till att Polismyndigheten har inlett en översyn och en formalisering av den rutin som funnits för prövningen av vapentillstånd när det finns misstankar om brott.

Ärendet avslutas.