

Ställföreträdande justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Fråga om vilandeförklaring i förvaltningsrätten – kritik mot polismyndighet för att handläggningen av ett vapenärende uppskjutits i avvaktan på domstolsprövning av ett överklagande av myndighetens beslut i ett annat vapenärende**

Anmälan

AA framställde klagomål mot Polismyndigheten i Kalmar län för handläggning av vapenärenden (tillstånd att förvärva och inneha ammunition för samlingsändamål).

Utredning

Från polismyndigheten inforrades handlingarna i ärendena dnr – – – (nedan kallat ärende A) och – – – (nedan kallat ärende B). Av handlingarna framgick bl.a. följande.

I ärende A beslutade polismyndigheten den 1 juni 2006 att avslå en ansökan från AA om tillstånd att för samlingsändamål förvärva ammunition (2 500 patroner). Beslutet överklagades av AA.

AA kom den 26 januari 2007 in till polismyndigheten med ytterligare en ansökan om tillstånd att för samlingsändamål förvärva ammunition (100 patroner avsedda för europeiska skjutvapen), ärende B. Polismyndigheten underrättade AA i slutet av januari 2007 om att den skulle avvakta länsrättens avgörande i ärende A innan ansökan i ärende B behandlades. I en skrivelse till polismyndigheten i mitten av februari 2007 ifrågasatte AA detta besked med hänvisning till 7 § förvaltningslagen.

Den 23 mars 2007 upphävde Länsrätten i Kalmar län polismyndighetens beslut i ärende A och överlämnade målet till polismyndigheten för utfärdande av tillstånd för AA att för samling inneha högst 2 500 patroner avsedda för nordamerikanska handeldvapen. Polismyndigheten överklagade länsrättens dom och Kammarrätten i Jönköping meddelade den 11 april 2007 prövningstillstånd i målet.

Enligt en ärendeanteckning den 28 mars 2007 i ärende B avvaktade polismyndigheten kammarrättens beslut i ärende A innan beslut meddelas i ärende B.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att lämna upplysningar om och yttra sig över vilka rättsliga överväganden som föregått myndighetens beslut att avvakta med att ta ställning till ansökan i ärende B innan ärende A är avgjort.

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) kom in med ett remissvar i vilket anfördes bl.a. följande.

Polismyndigheten vill inledningsvis klargöra att man är fullt medveten om innebörden av 7 § förvaltningslagen.

Av 7 § förvaltningslagen framgår bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt förarbetena till denna bestämmelse uttalade departementschefen att paragrafen närmast bör uppfattas vara av målsättningskaraktär (prop. 1985/86:80 s. 24). Vidare konstateras att en viktig utgångspunkt i ärendehandläggningen skall vara att myndigheten fattar materiellt riktiga beslut. I Bohlin och Warnling-Nereps bok Förvaltningsrättens grunder (s. 77) framgår vidare att handläggningstiden från anhängiggörandet till avgörandet inte kan anges generellt utan beror bl.a. på ärendets beskaffenhet.

I detta fall har polismyndigheten primärt grundat sitt beslut beträffande ärende B utifrån handläggningsmässiga aspekter.

I FAP 551-3 (RPSSFS 2006:12, s. 31) framgår följande ”Tillståndsgivning för innehav av ammunition för samling bör vara frikostig så länge innehavet har en begränsad omfattning t.ex. en eller två patroner av samma kaliber inom ett visst kaliberintervall. Vid tillståndsgivning till en större samling eller samling av mindre ammunitionsförpackningar, högst 50 skottsförpackningar, bör regelmässigt krävas att sökanden anger en bestämd inriktning på samlingen och att han eller hon genom en tidigare, begränsad samling, visat ett varaktigt intresse för ammunitionssamling.”

Polismyndigheten anser att båda samlingsärendena har flera beröringspunkter och beslutade därför den 29 januari 2007 att låta ärende B vila i avvaktan på länsrättens bedömning av ärende A. Huvudskälet till detta var att polismyndigheten ville se vilken bedömning domstolen gjorde avseende mängden ammunition för samling. Detta beslut ansåg polismyndigheten vara av väsentlig betydelse för ärende B:s fortsatta handläggning då det inte var klarlagt vad som i lagens mening varit att anse som begränsad omfattning. Polismyndigheten ansåg vid beslutstillfället att de kommande domskälen skulle vara av stor betydelse för riktigheten i myndighetens materiella prövning.

Den 23 mars 2007 meddelade länsrätten i Kalmar sin dom varvid domstolen upphävde polismyndighetens tidigare beslut. Den 28 mars 2007 överklagade polismyndigheten länsrättens dom. Den 11 april 2007 meddelade kammarrätten polismyndigheten prövningstillstånd i ärendet.

Anledning till att polismyndigheten valt att ännu inte påbörja handläggningen av ärende B är att om kammarrätten ogillar polismyndighetens yrkande i ärende A är det uppenbart onödigt att bereda ärende B. Detta skulle i så fall kunna beviljas direkt, med anledning av att sökt ammunitionsmängd i ärende B endast uppgår till 100 st.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret, varvid han bl.a. anförde följande. Ärendena är helt skilda både till inriktning och till kvantitet, varför han har svårt att förstå varför polismyndigheten kopplat samman dem. Det finns inte något juridiskt hinder för polismyndigheten att, oavsett utgången av det första ärendet, behandla hans ansökan om samlingslicens för 100 patroner.

Därefter infordrades handlingar (bl.a. ärendeanteckningar i ärende – – – och kammarrättens dom i mål 1194-07) samt inhämtades muntliga upplysningar från polismyndigheten, varvid sammanfattningsvis följande kom fram. Med bifall till polismyndighetens överklagande upphävde kammarrätten i dom den 16 oktober 2008 länsrättens dom och fastställde polismyndighetens beslut den 1 juni 2006. Polismyndigheten hade den 10 november 2008 ännu inte meddelat något beslut i ärende B. Enligt vapenhandläggaren CC avvaktar man nu Regeringsrättens avgörande med anledning av att AA har överklagat kammarrättens dom.

I ett beslut den 12 november 2008 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Av 2 kap. 1 och 2 §§ vapenlagen (1996:67) framgår att tillstånd krävs för att inneha skjutvapen eller ammunition och att polismyndigheten prövar frågor om sådant tillstånd. Enligt 2 kap. 8 § vapenlagen får den som har tillstånd eller rätt att inneha ett visst vapen för skjutning utan särskilt tillstånd inneha ammunition till vapnet, om ammunitionen är avsedd för samma ändamål som tillståndet eller rätten till innehav av vapnet avser. Tillstånd att i andra fall inneha ammunition får meddelas bl.a. enskilda personer, om det skäligen kan antas att ammunitionen inte kommer att missbrukas. Ytterligare bestämmelser finns i vapenförordningen (1996:70). Vidare har Rikspolisstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (FAP 551-3).

I det nu aktuella ärendet har polismyndigheten valt att avvakta länsrättens avgörande i ett mål avseende tillstånd att förvärva 2 500 patroner (avsedda för nordamerikanska handeldvapen) innan den behandlade AA:s senare till polismyndigheten inkomna ansökan om tillstånd att förvärva 100 patroner (avsedda för europeiska skjutvapen). Myndigheten har därefter ytterligare låtit prövningen av AA:s ansökan i det senare ärendet vila i avvaktan på först kammarrättens och nu Regeringsrättens avgörande.

Även om polismyndigheten inte uttryckligen förordnat om ärendets vilandeförklaring, kan det de facto sägas röra sig om en sådan. Innan jag kommer in på frågan om det sakligt motiverade i myndighetens förfarande, vill jag säga något om möjligheterna att över huvud tillgripa vilandeförklaring inom förvaltningsrätten.

Enligt 32 kap. 5 § rättegångsbalken får ett mål vid en allmän domstol förklaras vilande under vissa i lagrummet angivna förutsättningar. Någon motsvarande regel finns inte vare sig i förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller förvaltningslagen (1986:223). Ingen av dessa lagar – och allra minst den kortfattade förvaltningslagen – är emellertid avsedd att på ett uttömmande sätt reglera förfarandet. En rättsutveckling genom praxis är förutsedd. I rättsfallet RÅ 2005 ref. 33 har Regeringsrätten således utan särskilt lagstöd ansett sig kunna vilandeförklara ett mål i avvaktan på att EG-domstolen meddelat ett av annan

domstol (HD) begärt förhandsavgörande. Institutets existens inom förvaltningsrätten är därmed numera fastslagen.

Därav får man naturligtvis inte dra slutsatsen, att möjligheterna att fördröja avgörandena i förvaltningsärenden skulle ha vidgats. För förvaltningsmyndigheternas vidkommande gäller enligt 7 § förvaltningslagen den grundläggande principen, att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”. Det innebär att dröjsmål kan tolereras endast om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Oavsett grunden för uppskovet och hur det formuleras – som vilandeförklaring, bordläggning etc. – ska parten eller parterna givetvis informeras om anledningen till fördröjningen och i görligaste mån ges en prognos om när ett slutligt ställningstagande är att vänta.

Polismyndigheten har i det nu aktuella fallet anfört bl.a. att förvaltningsdomstolarnas bedömning i ärende A var av väsentlig betydelse för den fortsatta handläggningen av ärende B. Jag kan emellertid för min del inte se att ett slutligt domstolsavgörande skulle vara av sådan vägledande betydelse för – eller annars ha ett sådant samband med – prövningen av AA:s senare ansökan att det på grund härav funnits anledning till uppskov. En sådan fördröjning bör som regel för övrigt endast godtas om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående. Jag kan här konstatera att det nu dröjt drygt ett år och nio månader utan att polismyndigheten prövat AA:s ansökan i ärende B. Det är enligt min mening oacceptabelt att i ett ärende som det här aktuella avvakta ett avgörande från en högre instans under så lång tid.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.