



BESLUT

Datum

2015 -02- 17

Dnr

5373-13-40

Aktbilaga

32

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN MED ANLEDNING AV HUR DÅVARANDE POLISMYNDIGHETEN I GÄVLEBORGS LÄN HANDLAGT ETT ÄRENDE OM ÅTERKALLELSE AV VAPENTILLSTÅND

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern tillerkänner Rolf Norin ersättning med 32 000 kr och uppdrar åt Polismyndigheten att betala ut ersättningen till honom.

Justitiekanslern riktar allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län för det sätt på vilket myndigheten handlagt ett ärende om återkallelse av vapentillstånd.

Ärendet

Bakgrund

Den 23 augusti 2010 fällde Rolf Norin en björn. En anmälan därom gjordes dock till länsstyrelsen först påföljande dag, vilket var i strid med villkoren för jakten. Rolf Norin kom därför att bli misstänkt för jaktbrott.

Den 26 augusti 2010 beslutade dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län (numera Polisregion Mitt) att Rolf Norins vapen skulle omhändertas. Som skäl för beslutet angavs att Rolf Norin var misstänkt för jaktbrott och att det därför var sannolikt att hans tillstånd att inneha vapen skulle komma att återkallas samt att det inte fanns några särskilda omständigheter som talade emot ett omhändertagande. Vapnen omhändertogs den 1 september 2010. Rolf Norin överklagade beslutet att omhänderta hans vapen. I polismyndighetens yttrande till förvaltningsrätten framhölls som skäl för att omhänderta vapnen, utöver misstankarna om jaktbrott, att de poliser som verkställde beslutet hade rapporterat om brister i vapenförvaringen.

Den 17 november 2010 åtalades Rolf Norin för jaktbrott enligt 45 § 2 jämförd med 26 § 1 jaktlagen (1987:289) och 5 b § jaktförordningen (1987:905). Detta är ett jaktbrott som endast kan föranleda böter. Den 30 mars 2011 avslog förvaltningsrätten Rolf Norins överklagande med motiveringen att det med beaktande av den pågående förundersökningen om jaktbrott hade funnits grund för omhändertagandet. Domen överklagades såvitt framkommit inte.

Den 3 oktober 2011 frikände Hudiksvalls tingsrätt Rolf Norin från åtalet för jaktbrott. Åklagaren överklagade domen. Den 11 oktober 2011 undertecknade åklagaren dock en skrivelse till Rolf Norins förmån, av vilken framgår att det jaktbrott som Rolf Norin stod åtalad var det lindrigaste som jaktlagen innehåller och att åklagaren inte kunde se att den åtalade gärningen ensam borde påverka Rolf Norins framtida möjligheter att inneha vapen eller bedriva jakt. Skrivelsen föranledde inte någon åtgärd hos polisen. Den 27 april 2012 fastställde hovrätten tingsrättens domslut.

Den 14 augusti 2012 beslutade polismyndigheten att omhändertagandet av Rolf Norins vapen och ammunition skulle kvarstå med anledning av den bristande förvaring som hade noterats i samband med att vapnen omhändertogs. Rolf Norin överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som den 14 juni 2013 biföll överklagandet. Domen har vunnit laga kraft.

Anspråket

Rolf Norin har hos Justitiekanslern begärt ersättning av staten med ett sammanlagt belopp om 73 774 kr. Av beloppet avser 21 000 kr – som det får uppfattas – ersättning för uteblivna inkomster från jakt, 11 874 kr kostnad för jaktarrenden som inte kunnat utnyttjas, 100 kr kostnad för att hämta vapnen hos polisen, 10 800 kr foder och skötsel av jakthund samt 60 000 kr förlust av rekreation och livskvalitet. Som skäl för sitt anspråk har Rolf Norin i korthet – som det får uppfattas – angett att polisen felaktigt omhändertagit hans vapen samt att omhändertagandet i vart fall kommit att bestå alldeles för länge, vilket lett till skador och lidande för honom.

Utredningen

Dåvarande Rikspolisstyrelsen och dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län har yttrat sig över Rolf Norins anspråk.

Av polismyndighetens yttrande framgår bl.a. att det enligt myndighetens bedömning fanns fog för beslutet att omhänderta vapnen samt att låta det bestå fram till dess att hovrättens dom vann laga kraft, men att frågan om Rolf Norins vapentillstånd skulle återkallas därefter borde ha prövats. Av utredningen framgår i övrigt – enligt ett e-postmeddelande från en inspektör på tillståndsenheten – att i normalfallet vidtar polisen inga åtgärder i omhändertagandeärenden förrän domen i brottmålet har vunnit laga kraft.

Rolf Norin har yttrat sig över vad Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten har anfört.

Justitiekanslerns bedömning

Rolf Norin har i allmänna ordalag gjort gällande att han har rätt till ersättning för det inträffade. Han har hänvisat till ett antal bestämmelser i bl.a.

regeringsformen, skadeståndslagen och rättegångsbalken samt gjort gällande att hans rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till samma konvention har överträtts.

Justitiekanslern prövar Rolf Norins anspråk mot skadeståndslagens bestämmelser om det allmännas ansvar vid myndighetsutövning samt mot de två artiklar i Europakonventionen som Rolf Norin uttryckligen hänvisat till.

Rättsliga utgångspunkter

Av 6 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) framgår att ett tillstånd att inneha skjutvapen ska återkallas av polismyndigheten om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen eller utan godtagbar anledning vägrat polismyndigheten tillträde för att kontrollera att förvaringsbestämmelserna följs, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet. Enligt 4 § samma kapitel och lag ska polismyndigheten besluta att ett vapen ska tas om hand bl.a. om det är sannolikt att tillståndet att inneha vapnet kommer att återkallas och särskilda omständigheter inte talar mot ett omhändertagande.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (FAP 551-3/RPSFS 2009:13), vilka alltjämt gäller, finns ytterligare bestämmelser till ledning vid tillämpning av lagstiftning på vapenområdet. Av 18 kap. framgår bl.a. följande. En återkallelse av ett tillstånd att inneha skjutvapen är en ingripande åtgärd och det är därför av största vikt att ett sådant beslut föregås av en omsorgsfull och noggrann prövning samt att utredningen i ärendet blir så fullständig som möjligt. I princip bör det dock krävas starkare skäl för att återkalla ett vapentillstånd än för att avslå en vapenansökan. Den stränga syn på innehav och användning av vapen som kommit till uttryck i vapenlagstiftningens ansvarsbestämmelser och de bestämmelser som gäller för förvaring av vapen bör emellertid återverka på tillämpningen av återkallelseinstitutet. Frågan om en persons fortsatta vapeninnehav bör regelmässigt omprövas när innehavaren dömts för allvarlig brottslighet exempelvis brott mot jaktlagstiftningen som medfört fängelsestraff. Bestämmelserna om förvaring av skjutvapen är några av de mest centrala och grundläggande i vapenlagstiftningen. Det är av största vikt att dessa efterlevs. Även om en överträdelse av de allmänna förvaringsbestämmelserna i vapenlagen inte är straffsanktionerad, bör överträdelsen medföra att polismyndigheten omprövar tillståndet att inneha skjutvapen. Den som på ett allvarligt sätt åsidosätter den allmänna förvaringsregeln i 5 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) eller meddelade särskilda förvaringsvillkor bör fråntas rätten att inneha vapen. Ärenden rörande vapen som omhändertagits bör handläggas skyndsamt.

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt

som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan utgå med stöd av 2 kap. 3 § skadeståndslagen endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

Av praxis framgår att det för skadeståndsansvar inte är tillräckligt att en myndighet eller en domstol har gjort en tveksam bedömning av en rätts- eller bevisfråga eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för olika uppfattningar. Endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. (Jämför bl.a. NJA 1994 s. 654, NJA 2003 s. 285, NJA 2007 s. 862 och NJA 2013 s. 1210.)

Enligt Högsta domstolens praxis (se bl.a. NJA 2005 s. 462 och NJA 2007 s. 584) kan staten också bli ersättningskyldig vid överträdelser av Europakonventionens bestämmelser. I den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra en överträdelse av konventionen genom en rätt till skadestånd ska skadestånd i första hand utgå med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Vid prövningen enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska bestämmelsen tolkas konformt med konventionen. Detta har ansetts innebära att den nyss nämnda begränsningen att endast uppenbart oriktiga bedömningar medför skadeståndsskyldighet inte ska tillämpas om ett konstaterat fel eller en försummelse också innefattar en överträdelse av konventionen. När det gäller ersättning för ideell skada kan emellertid enligt Högsta domstolen de begränsningar som följer av 2 kap. 3 § skadeståndslagen inte bortfalla ens vid en konventionskonform tolkning. Ersättning för ideell skada vid överträdelser av konventionen kan därmed i regel inte grundas på skadeståndslagens regler, men kan utgå utan särskilt lagstöd om det krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, rätt till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid, inför en oavhängig och opartisk domstol.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom och ingen får berövas denna annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Detta fråntar dock inte en stat rätten att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. I detta ligger att begränsningar i ägarens nyttjanderätt måste vara proportionerliga.

Långsam handläggning kan utgöra skadeståndsgrundande fel och försummelse enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen och t.ex. en överträdelse av rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

När lagen inte anger en viss frist för ett ärendes avgörande krävs i allmänhet en betydande försening för att ett dröjsmål ska anses föreligga. Vid bedömningen av om ett konstaterat dröjsmål innebär fel eller försummelse enligt skadeståndslagen är det väsentligt vad allmänheten rimligen kan kräva. Om förseningen beror på en oförsvarligt långsam arbetstakt, en påtagligt bristfällig organisation eller en klar felbedömning av vilka ärenden som bör ges förtur bör staten svara för uppkommen skada. Vidare kan skadeståndsskyldighet föreligga när det har förekommit längre perioder då hanteringen, utan att sökanden kan lastas för det, har präglats av inaktivitet. Varje period av inaktivitet ger dock inte rätt till ersättning (jfr NJA 2005 s. 462). Bedömningen ska ske i ljuset av Europadomstolens praxis. Därvid ska särskilt – utöver den totala handläggningstiden – beaktas faktorer som målets komplexitet, parternas ageranden och målets vikt och betydelse för den enskilde.

Oavsett på vilken rättslig grund ett skadeståndsanspråk framställs krävs för en rätt till ersättning, förutom att det har förekommit en i och för sig skadeståndsgrundande handling eller underlåtenhet, att detta kan anses ha vållat eller annorlunda uttryckt direkt orsakat skada för den enskilde. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer gäller att det också ankommer på den som begär ersättning att styrka skadan och dess omfattning.

Justitiekanslern har, utöver att reglera skadeståndsanspråk mot staten på frivillig väg, till uppgift att granska att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina uppgifter.

Justitiekanslerns överväganden i frågan om staten är skadeståndsskyldig

När det gäller frågan om Rolf Norin är berättigad till skadestånd med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen konstaterar Justitiekanslern inledningsvis att det i efterhand framstår som tveksamt om förutsättningar verkligen förelåg att omhänderta vapnen den 26 augusti 2010. Omhändertagandebeslutet kan dock inte anses ha varit uppenbart oriktigt på ett sådant sätt som krävs för att skadeståndsskyldighet på grund därav ska föreligga för staten.

När förvaltningsrätten prövade omhändertagandet i mars 2011 konstaterade rätten att polisen med beaktande av den pågående förundersökningen om jaktbrott hade haft grund för det överklagade beslutet och att vapnen alltjämt skulle vara omhändertagna. Förvaltningsrättens prövning begränsade sig således till frågan om omhändertagandebeslutet var motiverat utifrån omständigheterna vid beslutstillfället. Något omhändertagandebeslut grundat på brister i vapenförvaringen fanns inte. De påstådda bristerna i vapenförvaringen har därtill vid en senare rättslig prövning inte ansetts vara sådana att de motiverade ett omhändertagande.

Justitiekanslern konstaterar att förvaltningsrätten vid sin prövning i mars 2011 synes ha saknat kännedom om att förundersökningen sedan flera må-

nader var slutförd, att åtal hade väckts och vilket brott åtalet avsåg. Det borde emellertid, senast när åklagaren väckte åtal mot Rolf Norin, ha stått klart för envar med kunskap om vapenlagstiftningen att det jaktbrott som Rolf Norin var misstänkt för var av bagatellartad karaktär och endast skulle kunna leda till ett bötesstraff. Förvaltningsrätten borde därmed – rätt informerad om utredningsläget – ha upphävt omhändertagandet redan i sin dom den 30 mars 2011. Det är en brist att förvaltningsrättens prövning skedde på ett ofullständigt underlag.

Prövningen av om staten har ådragit sig skadeståndsskyldighet gentemot Rolf Norin bör mot den här bakgrunden göras utifrån förutsättningen att det fanns underlag för att slutligt pröva frågan om vapentillståndet skulle återkallas senast i samband med att åtal väcktes i november 2010. I vart fall borde omhändertagandet av vapnen ha hävts senast vid tidpunkten för förvaltningsrättens prövning i slutet av mars 2011. Handläggningen av ärendet har därmed kommit att bli alldeles för lång. Förseningen måste med hänsyn till vad saken gällde, frågans betydelse för Rolf Norin, den långa perioden av inaktivitet hos polismyndigheten, att ärenden där vapen omhändertas ska handläggas skyndsamt samt omständigheterna i övrigt sammantaget anses utgöra ett skadeståndsgrundande fel eller försummelse i skadeståndslagens mening.

Det finns vid en samlad bedömning av det inträffade inte heller utrymme för någon annan bedömning än att handläggningstiden totalt sett blivit så lång att Rolf Norins rätt till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har åsidosatts. Utredningen i ärendet ger dock inte underlag för bedömningen att hans rättigheter enligt Europakonventionen i något annat avseende har åsidosatts.

Skadans storlek

Frågan blir då om Rolf Norin har drabbats av någon ersättningsgill skada. I de delar hans anspråk avser uteblivna jaktinkomster och kostnader för jaktarrenden som blivit onyttiga till följd av att omhändertagandet bestått för länge är underlaget till stöd för anspråket visserligen begränsat. Med en rimligt generös bedömning godtar Justitiekanslern ändå att Rolf Norin lidit en ersättningsgill skada motsvarande två tredjedelar av i dessa delar yrkade belopp, eller avrundat 22 000 kr.

I den del anspråket avser kostnaden för att hämta de omhändertagna vapnen hos polisen saknar den samband med det konstaterade felet. Kostnader för en jakthund kan inte likställas med kostnader för ett jaktarrende. De kostnader för foder och skötsel som Rolf Norin begärt ersättning för kan inte sägas ha blivit onyttiga till följd av det konstaterade felet. Anspråket i dessa delar kan därför inte bifallas.

Rolf Norin tillerkänns således med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen ersättning för ekonomisk skada med sammanlagt 22 000 kr.

När det gäller Rolf Norins anspråk på ersättning för förlust av rekreation och livskvalitet är detta anspråk på ersättning för en ideell skada. Något brott som enligt skadeståndslagen kan grunda rätt till ersättning för sådan skada har dock inte förekommit. Anspråket i denna del kan därför inte bifallas.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska den vars rättigheter enligt konventionen har åsidosatts ha tillgång till ett effektivt nationellt rättsmedel för att komma till rätta med överträdelsen. Enligt Europadomstolens praxis föreligger det en stark men motbevisbar presumtion för att ett åsidosättande av rätten till rättegång inom skälig tid medför en ideell skada för den enskilde. Det är inte möjligt att nu förebygga eller undanröja överträdelsen av rätten till rättegång inom skälig tid och Rolf Norin har inte heller ersatts för denna inom ramen för den ursprungliga processen.

Det är i detta fall inte tillräckligt att konstatera att en överträdelse har skett, utan ekonomisk kompensation är påkallad. Ersättning i den storleksordning som Rolf Norin har begärt kan dock inte komma i fråga. Med utgångspunkt i liknande fall och med beaktande av Högsta domstolens avgöranden i NJA 2010 s. 363 och NJA 2012 s. 211 (I-II), bör ersättningen för kränkning (ideell skada) bestämmas till skäliga 10 000 kr.

Tillsyn

Det aktuella ärendet visar på en rad brister i handläggningen hos dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län. En återkallelse av ett tillstånd att inneha skjutvapen är – vilket betonas i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd – en ingripande åtgärd och det är därför av största vikt att ett sådant beslut föregås av en omsorgsfull och noggrann prövning samt att utredningen i ärendet blir så fullständig som möjligt. Det bör enligt föreskrifterna krävas starkare skäl för att återkalla ett vapentillstånd än för att avslå en vapenansökan.

Den försiktighet och noggrannhet som föreskrifterna ger uttryck för måste även prägla prövningen av frågan om ett omhändertagande ska ske. Ett omhändertagande förutsätter att det är sannolikt att vapentillståndet sedermera kommer att återkallas. Polisen måste således avgöra om det brott en anmälan avser är sådant att det kan förväntas leda till en återkallelse av tillståndet. Särskild uppmärksamhet krävs i en situation som den här aktuella där det aktuella brottet är gradindelad och i mindre allvarliga fall inte utgör skäl för återkallelse enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. I en tveksam situation ger 6 kap. 4 § vapenlagen polisen utrymme att avvakta med ett beslut om att omhänderta vapen till dess att utredningsläget klarnat.

Polismyndigheten i Gävleborgs län har i sitt yttrande inte närmare berört vilka överväganden som gjordes i detta fall med anledning av polisanmälan innehåll, det väckta åtalets utformning, tingsrättens dom och det brev som

åklagaren därefter skrev. Av myndighetens yttrande framgår dock att orsaken till polisens passivitet efter omhändertagandebeslutet var att återkallelseärenden aldrig prövas slutligt innan domen i brottmålet har vunnit laga kraft. Detta framstår som en berättigad utgångspunkt i många fall. Det kan dock inte utgöra en absolut regel. Det måste finnas en beredskap för att beakta ändrade omständigheter och rutiner för att säkerställa att beslut fattas så snart som möjligt när ärendet är klart för avgörande. Ett omhändertagande av vapen utgör en interimistisk åtgärd och sådana ärenden ska avgöras skyndsamt.

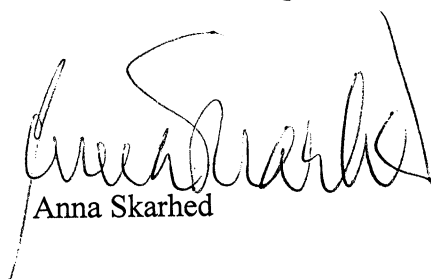
Med bevakningsrutiner på plats borde polismyndigheten redan när åtalet mot Rolf Norin väcktes ha uppmärksammat att det avsåg ett brott som inte rimligen skulle kunna läggas till grund för ett återkallelsebeslut. Det borde då ha ålegat polismyndigheten att underrätta förvaltningsrätten om detta. Polismyndigheten borde samtidigt ha övervägt om inte återkallelseärendet kunde prövas slutligt. Rolf Norin stod åtalad endast för ett bötesbrott och någon tillkommande utredning i fråga om de noterade förvaringsbristerna var inte att förvänta. En sådan prövning borde i vart fall ha kommit till stånd efter tingsrättens frikännande dom och åklagarens skrivelse till förmån för Rolf Norin.

Enligt den rutin som beskrivs i polismyndighetens yttrande skulle återkallelsefrågan slutligt ha avgjorts omedelbart efter det att hovrättens dom hade vunnit laga kraft. Frågan om Rolf Norins vapentillstånd skulle återkallas har dock – såvitt framkommit – aldrig prövats slutligt. Istället fattade polismyndigheten i augusti 2012, flera månader efter det att hovrättens dom hade vunnit laga kraft, ett nytt (interimistiskt) beslut om att omhänderta vapnen. Detta beslut var grundat enbart på omständigheter som måste anses ha varit färdigutredda redan i augusti 2010.

Dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län förtjänar sammantaget allvarlig kritik för sin bristande hantering av ärendet. Jag förutsätter att den nya Polismyndigheten överväger om det inträffade utgör skäl att se över gällande föreskrifter och allmänna råd, befintliga rutiner och personalens utbildning för denna typ av ärenden.

Vad Rolf Norin i övrigt anfört föranleder inte någon åtgärd inom ramen för Justitiekanslerns tillsynsbefogenheter.

Ärendet har föredragits av hovrättsassessorn Anna-Karin Larsson. *AKL*


Anna Skarhed

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt den förordningen kan inte överklagas, se 15 §.

Den som är missnöjd med Justitiekanslerns beslut kan ansöka hos allmän domstol om stämning mot staten för att få sin sak prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Rolf Norin
c/o Bernt Lindqvist
Lerhaga gård
151 66 Södertälje

Polismyndigheten (dnr A183.313/2013)
Rättsavdelningen, Enheten för rättslig styrning och stöd
Box 12256
102 26 Stockholm