

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1161-14

meddelad i Stockholm den 28 maj 2015

KLAGANDE
AA

MOTPART
Polismyndigheten (tidigare Polismyndigheten Värmland)
Box 12256
102 26 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 januari 2014 i mål nr 6576-13, se bilaga
(här borttagen)

SAKEN
Återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Värmlands tingsrätt dömde den 10 april 2013 AA för misshandel till villkorlig dom med samhällstjänst 100 timmar, motsvarande en fängelse dom på tre månader. Gärningen bestod i att han upprepade gånger under tiden oktober 2010 – oktober 2012 hade misshandlat sina två minderåriga barn i den gemensamma bostaden. Sedan domen vunnit laga kraft beslutade Polismyndigheten Värmland

Dok.Id 157540

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
1161-14

den 24 maj 2013 att återkalla AAs tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition, eftersom han ansågs olämplig att inneha skjutvapen.

Förvaltningsrätten i Karlstad biföll AAs överklagande och upphävde beslutet. Polismyndigheten Värmland överklagade till Kammarrätten i Göteborg som biföll överklagandet och fastställde polismyndighetens beslut.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att kammarrättens dom ska upphävas. Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande. Han har under mer än ett års tid fått hjälp av socialtjänsten med att eliminera de bakomliggande orsakerna till det brottsliga handlandet. Han uppfyller vapenlagstiftningens krav på omdöme, pålitlighet och laglydnad. Detta får anses framgå av Socialförvaltningen i Kristinehamns utredning där han befunnits lämplig som vårdnadshavare för sina två barn. Han dömdes inte till frihetsberövande påföljd utan frivårdens insatser ansågs tillräckliga. En återkallelse står inte på något sätt i proportion till brottets straffvärde.

Polismyndigheten (tidigare Polismyndigheten Värmland) anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Det finns grund för att återkalla AAs tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition eftersom han dömts för brott som innefattade våld mot nära anhörig. Myndigheten ser positivt på det arbete som han genomgår för att stärka sin roll som förälder. Det har dock gått för kort tid sedan gärningarna begicks för att AA ska anses uppfylla vapenlagens krav. Vad gäller frågan om dubbelbestraffning har påföljd för gärningen och återkallelsen prövats av två olika myndigheter. Det finns en förutsebarhet vad gäller att lämpligheten att inneha skjutvapen kan komma att ifrågasättas om en person lagförs för ett våldsbrott. Den fullständiga och slutliga bedömningen av gärningen sker i brottmålet och blir styrande för det efterföljande slutliga beslutet i återkallelseärendet. Återkallelsen av tillståndet har vidare skett i nära anslutning till avgörandet i allmän domstol. Som huvudregel är brottets svårighetsgrad även avgörande vid bedömningen av det allmänna lämplighetskravet vid ansökan om tillstånd att inneha skjutvapen.

Rikspolisstyrelsen (numera Polismyndigheten) har på Högsta förvaltningsdomstolens begäran yttrat sig i målet. I yttrandet anförts bl.a. följande.

AA har dömts för misshandel efter upprepat våld mot sina söner. Därigenom har han visat sig olämplig att inneha vapen. Det utgör skäl att återkalla AAs vapentillstånd.

Vad gäller frågan om en återkallelse är förenlig med Europakonventionen är det inte rimligt att en omprövning av lämpligheten att inneha vapen ses som en ny anklagelse för misshandelsbrott. Ett brott kan utlösa såväl offentlighetsrättsliga som civilrättsliga reaktioner i form av omvärdering av en persons lämplighet att upprätthålla exempelvis vissa yrken, säkerhetsklassning, vårdnad av barn m.m. utan att för den skull utgöra dubbel lagföring för samma brott. Av avgörande betydelse är om en återkallelse är en sanktion eller ett straff. Vid den bedömningen har det enligt europarättslig praxis betydelse om en sanktion har ett repressivt eller avskräckande syfte och hur ingripande sanktionen är till sin natur.

Återkallelse av ett vapentillstånd upplevs givetvis negativt för den enskilde vapeninnehavaren och kan uppfattas som en sanktion från samhällets sida. Syftet med en återkallelse är emellertid att säkerställa de intressen som vapenlagstiftningen har att skydda: att förhindra skjutvapenvåld, vapenmissbruk och olyckshändelser med skjutvapen. Fullständig säkerhet gällande en persons lämplighet att inneha skjutvapen kan sällan erhållas utan det ingår i prövningen att utifrån situationen, som i detta fall inbegriper att tillståndshavaren befunnits skyldig till misshandel, göra en prognos avseende personens framtida pålitlighet och omdöme med avseende på vapeninnehav. Även händelser som inträffat efter det initiala ingripandet kan i vissa fall komma att beaktas och beslutet bör grundas på en helhetsbedömning.

Ett beslut om vapentillstånd är ett särskilt förtroende som kan ges en person endast om denne uppfyller de kvalifikationskrav som lagstiftaren ansett påkallade av säkerhetsskäl, jfr även artikel 5 i EU:s vapendirektiv. En omprövning av

beslutet och återkallelse av tillståndet utgör ett återkallande av detta förtroende och ett återställande av säkerheten i samhället. Ett beslut om återkallelse är riktat mot framtiden och har inget repressivt eller avskräckande syfte. Återkallelsen är inte begränsad i tid och inrymmer inte schabloniserade bedömningar. Den bör således inte betraktas som ett straff eller som en sanktion med den innebörden att åtgärden skulle träffas av förbudet mot dubbel lagföring och dubbelbestraffning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Målet gäller i första hand frågan om det svenska systemet för återkallelse av vapentillstånd står i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, när återkallelsen grundas på en brottmålsdom (*ne bis in idem*). Om så inte anses vara fallet blir nästa fråga om det finns grund för återkallelse av AAs tillstånd att inneha skjutvapen och ammunition.

Den rättsliga regleringen

Enligt artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (tilläggsprotokollet) får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

Motsvarande bestämmelse finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Enligt artikel 50 får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

Av 2 kap. 4 och 5 §§ vapenlagen (1996:67) framgår att en enskild person får meddelas tillstånd att inneha ett skjutvapen endast om denne behöver vapnet för

Mål nr
1161-14

ett godtagbart ändamål och det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas. Enligt 6 kap. 1 § första stycket a) ska ett tillstånd att inneha skjutvapen återkallas om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen (jfr vidare allmänna råd som Rikspolisstyrelsen har utfärdat om de allmänna lämplighetskrav som bör ställas på sökande av vapentillstånd samt om förutsättningarna för återkallelse av sådant tillstånd, 3 och 18 kap. RPSFS 2009:13, FAP 551-3).

De aktuella bestämmelserna i vapenlagen svarar mot regler i rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (vapendirektivet). Direktivet är ett minimidirektiv och tillåter att medlemsstaterna håller en högre skyddsnivå. I artikel 5 första stycket b), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets ändringsdirektiv 2008/51/EG, föreskrivs att medlemsstaterna ska tillåta förvärv och innehav av skjutvapen bara för personer som har giltiga skäl och som inte kan antas utgöra en fara för sig själva eller för allmän ordning och säkerhet; om en person har befunnits skyldig till ett uppsåtligt våldsbrott, ska detta anses tala för att sådan fara föreligger. Av andra stycket framgår att medlemsstaterna får återkalla tillståndet att inneha skjutvapen, om något av de villkor som låg till grund för att tillståndet beviljades inte längre uppfylls.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

Först kan konstateras att det av artikel 5 i direktivet framgår att det både vid tillståndsgivning och vid ifrågasatt återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen ska beaktas om den enskilde har befunnits skyldig till ett uppsåtligt våldsbrott, eftersom sådan brottslighet anses tala för att personen kan utgöra en fara för sig själv eller för allmän ordning och säkerhet.

För att en konflikt ska uppstå med tilläggsprotokollets och rättighetsstadgans förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden (*bis*) som avser samma konkreta omständigheter (*idem*).

Europadomstolen har i sin praxis återkommande framhållit att den nationella klassificeringen av ett förfarande inte kan vara ensamt avgörande för tillämpligheten av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet (se bl.a. domstolens avgörande den 10 februari 2009 i målet Zolotukhin mot Ryssland, stor kammare, p. 52 och den 20 maj 2014 i målet Nykänen mot Finland p. 38). Begreppen ”lagföring” och ”straff” i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet ska således tolkas i ljuset av allmänna principer avseende de motsvarande begreppen ”anklagelse för brott” och ”straff” i artikel 6 respektive 7 i Europakonventionen.

Med utgångspunkt i Europadomstolens avgörande den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna, vilket bl.a. gällde tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen, har tre kriterier utbildats för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande till skillnad från förfaranden avseende administrativa eller disciplinära sanktioner. De s.k. Engelkriterierna avser 1) den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2) överträdelsens art samt 3) sanktionens stränghet och natur. Dessa kriterier har tillämpats av såväl Europadomstolen som EU-domstolen vid tolkningen av förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet respektive artikel 50 i rättighetsstadgan (se t.ex. Zolotukhin p. 53 och mål C-617/10 Åkerberg Fransson p. 35).

Vid en bedömning av det tredje kriteriet, sanktionens stränghet och natur, beaktas även syftet med den aktuella påföljden (se bl.a. Europadomstolens avgörande den 13 december 2005 i målet Nilsson mot Sverige).

Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka (se t.ex. Europadomstolens dom den 9 oktober 2003 i

målet Ezech och Connors mot Förenade Konungariket, stor kammare, p. 102 samt Zolotukhin p. 55).

Även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull kunna karaktäriseras som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. Exempelvis kan en socialnämnds beslut till skydd för barn medföra intrång i vårdnadshavarnas familjeliv, liksom en återkallelse av körkort på grund av körkortshavarens sjukdom kan medföra kännbara begränsningar av dennes rörelsefrihet. När den enskilde genom sitt handlande har visat sig olämplig att fortsatt inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande kan dock inte i sig medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte.

Europadomstolen har också funnit att återkallelse av ett utskänkningstillstånd eller ett taxitrafiktillstånd inte skulle karaktäriseras som en straffrättslig sanktion, även om återkallelsen kunde betraktas som en kännbar åtgärd (domstolens avgöranden den 7 juli 1989 i målet Tre Traktörer mot Sverige respektive den 8 april 2003 i målet Manasson mot Sverige). I dessa fall ansågs återkallelsen i stället följa av att tillståndshavaren inte uppfyllde de lämplighetskrav som enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser utgjorde en förutsättning för tillståndet. Bedömningen påverkades inte av att vissa delar av det agerande som lagts tillståndshavarna till last även hade medfört straffrättsliga påföljder.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2011 ref. 44 avseende återkallelse av serveringstillstånd gjort motsvarande bedömning. Återkallelsen ansågs således inte utgöra en form av bestraffning utan en administrativ åtgärd med sociala motiv, varför beslutet inte ansågs stå i strid med förbudet mot dubbelbestraffning.

Det svenska förfarandet för återkallelse av vapentillstånd

Ett beslut om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen karaktäriseras i svensk rätt som ett förvaltningsrättsligt ingripande i syfte att – såvitt avser den grund som nu är aktuell – förhindra att sådana vapen innehas av personer som visat sig olämpliga som vapeninnehavare.

Vapenlagstiftningen bygger på principen att endast ansvarskännande personer som har tillräckliga kunskaper att hantera vapen på ett för sig själva och omgivningen fullt betryggande sätt ska kunna betros med vapen (prop. 1990/91:130 s. 25 f.). I varje enskilt ärende om återkallelse måste det göras en självständig bedömning, varvid det anses naturligt att främst beakta de omständigheter som kan hänföras till tillståndshavaren, t.ex. om brister uppstått i den personliga lämpligheten att inneha vapen (a. prop. s. 47). Huvudsyftet med kontrollen av innehav och bruk av skjutvapen och ammunition är att motverka missbruk av skjutvapen och i möjligaste mån förhindra olyckshändelser i samband med hanteringen av sådana vapen (prop. 1995/96:52 s. 26).

Återkallelsen är således inte avsedd att utgöra en bestraffning och syftar inte heller i sig till att avskräcka från sådana brott eller annat handlande som kan medföra att den enskilde anses olämplig att inneha skjutvapen.

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammantaget att det svenska förfarandet för återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen inte kan anses vara av straffrättslig karaktär. Det står därmed inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

Förutsättningarna för återkallelse av vapentillståndet i detta fall

Som framgått bygger vapenlagstiftningen på att endast ansvarskännande personer ska kunna betros med vapen och att det i varje enskilt ärende om återkallelse av vapentillstånd ska göras en självständig bedömning där bl.a. uppkomna brister i

Mål nr
1161-14

den personliga lämpligheten att inneha vapen beaktas (prop. 1990/91:130 s. 25 f. och s. 47). I samband med att 6 kap. 1 § vapenlagen fick sin nuvarande utformning – med obligatorisk återkallelse om tillståndshavaren visat sig olämplig att inneha vapen – betonade regeringen vikten av att tillståndsmyndigheten uppmärksammar frågan om återkallelse i de fall där tillståndsinnehavaren gjort sig skyldig till våld eller hot om våld mot någon nära anhörig (prop. 1999/2000:27 s. 59).

AA är dömd för att under tiden oktober 2010 – oktober 2012 vid upprepade tillfällen ha misshandlat sina två minderåriga barn i hemmet. Misshandeln har vid en samlad bedömning inte betraktats som ringa. Det brottsliga handlandet, som pågått under en längre tid och riktats mot personer i beroendeställning, medför enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening att AA inte kan anses uppfylla de krav på laglydnad, omdöme och pålitlighet som bör ställas på en innehavare av skjutvapen. Han har därmed visat sig olämplig att inneha vapen och ammunition, varför hans tillstånd ska återkallas. Den tid om två och ett halvt år som numera förflutit sedan brotten begicks och vad som i övrigt framkommit i målet utgör inte skäl för annan bedömning.

Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Eskil Nord, Christer Silfverberg och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Karin Hansson.