

Ref 43

Fråga om det finns grund för återkallelse av en persons tillstånd att inneha skjutvapen på grund av dennes engagemang i en våldsbejakande organisation.

2 kap. 1 § första stycket 1, 4 och 5 regeringsformen, 6 kap. 1 § första stycket vapenlagen (1996:67)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 juni 2021 följande dom (mål nr 5653-20).

Bakgrund

1. Tillstånd att inneha skjutvapen får endast meddelas om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas. Kravet innebär att vapentillstånd endast ska beviljas den som är lämplig att inneha skjutvapen.

2. Ett tillstånd att inneha skjutvapen ska återkallas av Polismyndigheten bl.a. om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen, eller det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet.

3. Polismyndigheten beslutade i februari 2020 att återkalla T.L:s vapentillstånd med motiveringen att han var olämplig att inneha skjutvapen.

4. Polismyndigheten konstaterade att T.L. var aktiv medlem i Nordiska motståndsrörelsen (NMR). Enligt myndigheten är NMR en högerextrem militant, nazistisk organisation som har en våldsam framtoning. Flera av dess medlemmar har dömts och misstänkts för grova och ideologiskt motiverade våldsbrott. Organisationen framhåller rätten till självförsvar och inom den finns det en fascination för skjutvapen. Polismyndigheten ansåg att det i den miljön inte går att utesluta att T.L:s vapen kan komma att användas i kriminella sammanhang.

5. T.L. överklagade till Förvaltningsrätten i Jönköping som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att det finns en överhängande risk för påtryckningar, hot och våld som kan leda till att T.L. inte har möjlighet att bibehålla kontrollen över sina vapen. Hans omgivning är sådan att vapen inte bör förekomma i den och han är därför olämplig att inneha vapen.

6. Kammarrätten i Jönköping avslog T.L:s överklagande dit. Kammarrätten ansåg att T.L. vistas i och tar aktivt del i en

våldsbejakande miljö vilket gör honom olämplig att inneha skjutvapen.

Yrkanden m.m.

7. *T.L.* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och anför följande.

8. Av förarbetena till vapenlagstiftningen framgår att det i varje enskilt ärende om återkallelse ska göras en självständig bedömning där det främst ska beaktas omständigheter som kan hänföras till tillståndshavaren. Polismyndigheten har inte gjort en prövning av hans faktiska förhållanden utan myndigheten anser att alla personer med koppling till NMR är olämpliga att inneha skjutvapen. En återkallelse förutsätter att vapeninnehavaren *visat sig* vara olämplig att inneha skjutvapen. I detta ligger att det ska ha framkommit konkreta omständigheter som är direkt hänförliga till innehavarens person. Polismyndigheten har inte lagt fram någon bevisning till stöd för den påstådda risken för att han, på grund av sitt medlemskap i NMR, kan komma att utsättas för påtryckningar, hot och våld som kan leda till att hans vapen kommer att missbrukas. Återkallelsebeslutet utgör ett otillåtet ingrepp i hans åsikts- och föreningsfrihet.

9. *Polismyndigheten* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Praxis från domstolarna visar att det är fullt möjligt att beakta omständigheter som inte är direkt kopplade till vapeninnehavarens personliga egenskaper. En helhetsbedömning ska göras av den sökandes förhållanden och inte bara sökandens egen brottslighet får beaktas utan även dennes kopplingar till kriminell miljö eller kriminella personer. Det är den omgivning som NMR utgör som gör *T.L.* olämplig som vapeninnehavare. Det är inte organisationen som sådan som utgör en olämplig omgivning, utan de individer som ingår i organisationen.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om det finns grund för återkallelse av en persons tillstånd att inneha skjutvapen på grund av dennes engagemang i en våldsbejakande organisation.

Rättslig reglering m.m.

11. I 2 kap. 1 § första stycket 1, 4 och 5 regeringsformen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet, demonstrationsfrihet och föreningsfrihet.

12. Av 2 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) framgår att det krävs tillstånd för att inneha skjutvapen eller ammunition. Enligt 5 § första stycket får tillstånd meddelas endast om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas. Kravet innebär att vapentillstånd endast ska beviljas den som är lämplig att inneha skjutvapen, dvs. den som uppfyller de krav på laglydnad, omdöme och pålitlighet som bör ställas på en innehavare av sådana vapen (HFD 2015 ref. 20 och HFD 2016 ref. 33).

13. Enligt 6 kap. 1 § första stycket ska ett tillstånd att inneha skjutvapen återkallas bl.a. om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen, eller det annars finns någon skäl原因 anledning att återkalla tillståndet.

14. Vapenlagstiftningen bygger på principen att endast ansvarskännande personer ska kunna betros med vapen. I varje enskilt ärende om återkallelse av vapentillstånd ska det göras en självständig bedömning där bl.a. uppkomna brister i den personliga lämpligheten att inneha vapen beaktas (prop. 1990/91:130 s. 25 f. och 47). Det råder allmän enighet om att det finns behov av en sträng kontroll av innehav och bruk av skjutvapen och ammunition. Huvudsyftet med en sådan kontroll är att motverka missbruk av skjutvapen och att i möjligaste mån förhindra olyckshändelser i samband med hantering av vapen. Av särskild betydelse är strävan att förhindra att vapen används i brottslig verksamhet (prop. 1995/96:52 s. 26).

15. Återkallelsegrunden ”skäl原因 anledning” tar sikte främst på omständigheter som kan hänföras till innehavarens person och hans möjligheter att ta vård om vapnet (prop. 1990/91:130 s. 64). I samband med att bestämmelserna om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen fick sin nuvarande lydelse väckte en remissinstans frågan om inte denna återkallelsegrund kunde uteslutas eftersom alla huvudsakliga skäl för att återkalla tillstånd rymdes under de övriga grunderna. Regeringen var emellertid inte beredd att göra så eftersom det kan uppkomma situationer där återkallelse bör kunna komma i fråga men som inte täcks av de övriga grunderna (prop. 1999/2000:27 s. 59).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Yttrandefriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten slås fast i grundlag tillsammans med de andra s.k. opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen. Yttrandefrihet innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats och föreningsfrihet innebär en frihet att tillsammans med andra verka för enskilda eller allmänna syften.

17. Friheterna innebär en rätt att utan ingripande eller repressalier uttrycka åsikter, delta i demonstrationer och vara medlem i organisationer. Ett vapentillstånd kan således inte återkallas enbart på grund av en persons åsikter eller medlemskap i en politisk organisation eller deltagande i möten och manifestationer anordnade av organisationen.

18. T.L. är aktiv inom NMR som är ett politiskt parti. Organisationen beskrivs som våldsbejakande och extremistisk samt som en del av den svenska vit makt-miljön (SOU 2021:27 s. 55 ff.). Polismyndigheten har uppgett att medlemmar i ledande ställning i NMR har begått kriminella handlingar och att flera av dem är dömda för allvarliga våldsbrott.

19. T.L. har uppgett att hans arbete inom NMR består i opinionsbildning. Han har skrivit artiklar och varit med i NMR:s radiosändningar samt deltagit i ett par demonstrationer och delat ut flygblad.

20. Underinstanserna har bedömt att T.L. är olämplig att inneha skjutvapen på grund av att det i den våldsbejakande miljö han verkar finns en risk för att hans vapen kommer att missbrukas.

21. För att T.L. ska ha visat sig vara olämplig att inneha vapen krävs att han inte uppfyller de krav på laglydnad, omdöme och pålitlighet som bör ställas på en innehavare av skjutvapen. Det har inte gjorts gällande att T.L. gjort sig skyldig till någon brottslighet eller att det finns en risk för att han personligen kommer att missbruka sina vapen. Inte heller har det förts fram några konkreta omständigheter som talar för att hans engagemang i vit makt-miljön innebär en risk att han skulle förlora kontrollen över sina vapen och att de skulle missbrukas av någon annan. Det finns därför inte förutsättningar för att återkalla T.L:s tillstånd att inneha vapen. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet och upphäver underinstansernas avgöranden.

I avgörandet deltog justitieråden *Jüderblom*, *Knutsson*, *Baran* (skiljaktig), *Gäverth* och *Jönsson* (skiljaktig). Föredragande var justitiesekreteraren Hanna Sardi Jarlbro.

Justitieråden *Baran* och *Jönsson* var skiljaktiga och ansåg att överklagandet skulle avslås samt anförde följande.

1. De grundlagsskyddade rättigheterna innebär att ett vapentillstånd inte kan återkallas enbart på grund av en persons åsikter eller medlemskap i en förening. Det innebär dock inte att en person som utövar en sådan rättighet är skyddad mot ingripanden som följer av lag, t.ex. bestämmelserna i vapenlagen.

2. Vi är ense med majoriteten om att T.L:s vapentillstånd inte kan återkallas på den grunden att han har visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen.

3. Ett vapentillstånd ska emellertid också återkallas om det annars finns någon skälig anledning till det. En återkallelse på denna grund aktualiseras när det uppkommer situationer där återkallelse kan komma i fråga men som inte täcks av någon av de övriga grunderna (se punkt 15).

4. De övriga grunderna för återkallelse är knutna till tillståndshavarens personliga omständigheter. Mot bakgrund av den stränga kontroll som ska råda över vapentillstånd (se punkt 14) bör, enligt vår mening, det vara möjligt att återkalla ett tillstånd när tillståndshavarens omgivning är sådan att det inte bör förekomma vapen i den (jfr SOU 1998: 44 s. 122). En sådan omgivning kan vara där det förekommer grovt kriminellt belastade eller uttalat våldsbejakande personer eller där omgivningen på något annat sätt utgör en riskmiljö.

5. NMR är en våldsbejakande extremistisk organisation och en del av vit makt-miljön. Organisationen har medlemmar, flera i ledande positioner, som har begått kriminella handlingar och som är dömda för allvarliga våldsbrott. Vi delar Polismyndighetens uppfattning att NMR utgör en sådan riskfylld miljö som det inte bör förekomma vapen i. T.L. deltar i organisationens aktiviteter i stor omfattning. Han är alltså aktivt engagerad i en riskfylld miljö där vapen inte bör förekomma. Det finns därmed skälig anledning att återkalla hans vapentillstånd. En sådan åtgärd kan inte anses kränka hans grundlagsskyddade rättigheter. Överklagandet ska därför avslås.

Förvaltningsrätten i Jönköping (2020-06-18, ordförande Karlberg):

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns anledning att ifrågasätta T.L:s behov av vapen för ändamålen jakt och målskytte. Frågan i målet är emellertid om T.L:s omgivning är sådan att vapen inte bör förekomma i denna och att han därigenom är olämplig som innehavare av vapen.

T.L. har anfört att återkallandet av hans tillstånd att inneha vapen står i strid med skyddet mot diskriminering och att det innebär en inskränkning av föreningsfriheten. Av utredningen i målet framgår att T.L. är aktiv inom organisationen NMR. Hans engagemang inom organisationen består i deltagande vid demonstrationer och vid utdelning av flygblad, skribentskap i vissa medier som är mer eller mindre knutna till organisationen, samt deltagande i webbradio/podcasts kopplade till organisationen. De aktiviteter som T.L. utför inom ramen för sitt arbete för organisationen är således sådana typiska verksamheter som förekommer vid ett politiskt engagemang. Deltagandet i sådana grundlagsskyddade aktiviteter kan inte i sig utgöra grund för återkallande av tillstånd att inneha vapen. Polismyndighetens bedömning utgår emellertid inte från hans politiska åsikter eller medlemskap i organisationen, utan har sin utgångspunkt i de risker som hans omgivning innebär. En sådan bedömning har stöd i lag och innebär enligt förvaltningsrätten inte att han diskrimineras eller hindras från att engagera sig inom organisationen.

I ett PM upprättat av Polismyndighetens underrättelseenhet avseende T.L. anges bl.a. följande. NMR är en högerextrem militant nazistisk organisation som har bedömts vara den högerextrema organisation som utgör det största hotet mot Sveriges inre säkerhet. Ett stort antal av medlemmarna har varit dömda för flertalet våldsbrott där många av brotten har varit ideologiskt motiverade.

Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta uppgifterna från Polismyndighetens underrättelseenhet om att T.L. rör sig i en miljö tillsammans med personer som bl.a. begått ideologiskt motiverade våldsbrott. Det har å andra sidan inte framkommit några uppgifter om att han själv begått något brott eller har för avsikt att begå brott. Trots att T.L. lever i en tillsynes ordnad tillvaro kan det, som framhålls i underrättelseenhetens PM, med hänsyn till vad som är känt om personerna inom organisationen inte bortses från den överhängande risk för påtryckningar, hot och våld som kan leda till att han inte har möjlighet att bibehålla kontrollen över sina vapen. Vad T.L. anfört om att hans umgänge med organisationens medlemmar utanför sitt engagemang i det opinionsbildande arbetet är begränsat medför inte att förvaltningsrätten gör någon annan bedömning. Förvaltningsrätten instämmer därför i Polismyndighetens bedömning att T.L:s omgivning är sådan att vapen inte bör förekomma i denna och att han därför är olämplig som innehavare av vapen. Det finns fog för beslutet att återkalla hans tillstånd att inneha vapen. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2020-08-25, Holmén, Grip och Davidson):

Av handlingarna i målet framgår att T.L. är medlem i NMR. Hans engagemang inom organisationen består i huvudsak av deltagande vid demonstrationer, utdelning av flygblad och aktivt arbete med att framföra organisationens budskap i olika medier kopplade till organisationen. Hans engagemang i rörelsen har inte varit av tillfällig karaktär och hans roll får anses vara förhållandevis framträdande.

Polismyndigheten anger i det till förvaltningsrätten överklagade beslutet bl.a. att NMR har en våldsam framtoning och att flera av dess medlemmar har dömts och misstänks för grova och ideologiskt motiverade våldsbrott. Vidare uppges att organisationen framhäver rätten till självförsvar och att det inom organisationen finns en fascination för skjutvapen. Kammarrätten saknar anledning att ifrågasätta dessa uppgifter.

Mot ovan angiven bakgrund anser kammarrätten att T.L. vistas i och tar aktivt del i en våldsbejakande miljö och att detta gör honom olämplig att inneha skjutvapen. Polismyndigheten hade därmed fog för sitt beslut att återkalla hans vapentillstånd. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.