

Høringsnotat

Politiavdelingen

Dato: 15. januar 2024

Saksnr: 24/68

Høringsfrist: 26. februar 2024

Forslag til endringer i våpenlova – hjemmel for behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser og gebyr for behandling av søknad om løyve eller godkjenninger m.m.

1 Innholdet i høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet enkelte endringer i lov 20. april 2018 nr. 7 om våpen, skytevåpen, våpendelar og ammunisjon (våpenlova).

Det foreslås for det første en tilføyelse i våpenlova § 38 nytt andre ledd for å hjemle helautomatiserte avgjørelser i våpenforvaltningen. I tilknytning til dette foreslås en supplerende i våpenlova § 41 nr. 32 som gir departementet hjemmel til å gi utfyllende forskriftsbestemmelser om bruk av avgjørelser som nevnt. Forslaget legger til rette for at politiet kan helautomatisere avgjørelser som er egnet til slik behandling. En avgjørelse er utelukkende basert på automatisert behandling av personopplysninger når behandlingen foretas maskinelt, uten at en saksbehandler har vært involvert i behandlingen eller har påvirket eller endret avgjørelsen. Helautomatisert behandling vil effektivisere våpenforvaltningen og redusere saksbehandlingstiden ved behandling av våpensøknader.

Videre foreslår departementet å endre gebyrbestemmelsen i våpenlova § 37 slik at den også hjemler dekning av utgifter våpenforvaltningen har til søknadsbehandling og kontroll. Forslaget legger til rette for en gebyrordning som reflekterer politiets faktiske bruk av ressurser og som i større grad kan tilpasses kostnadene til en digital våpenforvaltning.

2 Bakgrunn

De siste årene har saksmengden i våpenforvaltningen økt, noe som har resultert i lang saksbehandlingstid. Fra 2019 til 2022 har antall våpensøknader økt fra 60.000 til om lag 84.000 søknader. Saksbehandlingstiden varierer mellom politidistriktene, men den lengste saksbehandlingstiden er per 11. desember 2023 opptil 35 uker.

Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2021, i supplerende tildelingsbrev nr. 7 *Ny digital våpenforvaltning*, Politidirektoratet i oppdrag å igangsette et prosjekt for ny digital våpenforvaltning. Bakgrunnen for oppdraget er at digitalisering anses å ville bidra til en bedre og mer effektiv våpenforvaltning som møter publikums

behov. Flere konseptutredninger i politiet har dokumentert at nytt våpenregister og nye digitale søknadsløsninger også er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Siden 2021 har det vært mulig å sende søknad om våpenløyve til jakt digitalt ved at søker benytter et søknadsskjema på politiets nettsider. En tilsvarende digital prosess for søknad om løyve til sportsskyting er under utvikling og planlegges utviklet også for øvrige løyvetyper og godkjenninger. Politidirektoratet har i tillegg utviklet en løsning for automatisert saksbehandling av våpensøknader som ble lansert i 2023. Saksbehandlingssystemet gjør oppslag i relevante registre og presenterer eventuelle funn for saksbehandler. Slik automatisert saksbehandling brukes som beslutningsstøtte til saksbehandlers etterfølgende manuelle behandling. Per i dag er det en saksbehandler i det enkelte politidistrikt som avgjør om søker skal få innvilget søknaden eller om den skal avslås.

Saksbehandlingen er i de fleste tilfeller mer ressurs- og tidkrevende i de sakene hvor søknader om løyve eller godkjenning ender med avslag enn i de tilfellene hvor søknaden innvilges. Også ved fremtidig bruk av helautomatiserte avgjørelser vil det nettopp være de søknadene som ikke er kurante som vil fordra manuell saksbehandling. Gebyrhjemmelen i våpenlova er knyttet til utferdigelsen av et løyve eller en godkjenning. Per i dag kan det kreves gebyr for søknader som blir innvilget, men ikke for behandlingen av søknader som blir avslått.

3 Helautomatiserte avgjørelser i våpenforvaltningen

3.1 Gjeldende rett

Den som vil erverve eller ha skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon må ha løyve fra politiet, jf. våpenlova §§ 5 til 7. For å få løyve stilles en rekke krav til søker, herunder til alder, vandel og personlige egenskaper, jf. våpenlova §§ 15 til 17. I tillegg stilles det særskilte krav til søker avhengig av hvilken bruk søknaden gjelder for, enten det er til jakt, sportsskyting, samling eller andre formål. Utfyllende krav til søker følger av forskrift 7. mai 2021 nr. 1452 om våpen, skytevåpen, våpendelar og ammunisjon (våpenforskrifta).

Ansatte i våpenforvaltningen behandler en rekke personopplysninger når de vurderer om den enkelte søker fyller kriteriene for å få våpenløyve. Hjemmel for utlevering av opplysninger fra politiets registre til våpenforvaltningen er gitt i lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 29. Utlevering av opplysninger kan skje i form av direkte tilgang til politiets registre, se forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 9-5. Ved vurderingen av om søker oppfyller de krav som våpenlova og våpenforskrifta stiller for å få løyve eller særskilt godkjenning, foretas oppslag i politiets registre.

Politiet skal føre et register over skytevåpen, våpendeler og ammunisjon som er løyvepliktige og over personer som har løyve eller godkjenninger i eller i medhold av loven, jf. våpenlova § 36. I våpenregisteret kan det registreres opplysninger om søker som er nødvendig for å gjennomføre kontroll med at reglene blir fulgt og for å sikre en forsvarlig våpenforvaltning, se våpenforskrifta § 13-2.

Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016, heretter personvernforordningen, er inkorporert i norsk rett gjennom lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Personvernforordningen setter overordnede rammer for behandlingen av personopplysninger også i våpenforvaltningen.

Behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser er regulert særskilt i artikkel 22. Av artikkelens nr. 1 følger at den registrerte har en rett til å ikke være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende. Enkelte avgjørelser som treffes i våpenforvaltningen, f.eks. vedtak om innvilgelse eller avslag på søknad om våpenløyve, vil være offentlig myndighetsutøvelse som har rettsvirkning for søker.

Utgangspunktet modifiseres av artikkelens nr. 2, som angir at nr. 1 ikke kommer til anvendelse i nærmere angitte tilfeller, blant annet dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til «medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt» og gitt at det er fastsatt «egne tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser», jf. bokstav b. I fortalepunkt 71 er det uttalt at helautomatiserte avgjørelser bør være tillatt når nasjonal rett «uttrykkelig tillater dette». Videre er det uttalt at den registrerte bør ha nødvendige garantier som «spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke sine synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelsen som er truffet etter en slik vurdering, og til å protestere mot avgjørelsen».

Vedtak om innvilgelse av eller avslag på løyve eller særskilt godkjenning som utelukkende er basert på automatisert behandling, forutsetter følgelig en tydelig hjemmel i nasjonal rett og at det iverksettes egne tiltak med nødvendige garantier som ivaretar den registreres interesser.

Artikkel 22 nr. 4 angir at helautomatiserte avgjørelser ikke skal bygge på særlige kategorier av personopplysninger som nevnt i artikkel 9 nr. 1, med mindre artikkel 9 nr. 2 bokstav a eller g får anvendelse. Bokstav g åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Forutsetningen er at behandlingen står i «et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd», at behandlingen er «forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger» og at det sikres «egne og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Flere av personopplysningene som våpenforvaltningen behandler, slik som helseopplysninger, er særlige kategorier av personopplysninger i henhold til artikkel 9 nr. 1. Kravene i artikkel 9 nr. 2 bokstav g må følgelig være oppfylt for helautomatisert behandling av særlige personopplysninger i våpenforvaltningen.

For personopplysninger om straffedommer, lovovertridelser og tilknyttede sikkerhetstiltak krever artikkel 10 at behandling samt omfattende registre over straffedommer utføres og føres under en offentlig myndighets kontroll. Våpenforvaltningen vil også behandle sensitive personopplysninger om straffbare forhold mv. ved helautomatisert behandling.

3.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår en bestemmelse i våpenlova § 38 andre ledd som gir hjemmel til å treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Etter forslaget får politiet hjemmel til å behandle søknader om løyver eller andre godkjenninger m.m. utelukkende ved bruk av automatisert behandling, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b. Lignende hjemler er gitt i flere andre lover, se f.eks. NAV-loven § 4 a.

Lovforslaget åpner for at politiet kan treffe avgjørelser i våpensaker som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, såfremt behandlingen er forsvarlig og forenlig med retten til vern av personopplysninger, og såfremt avgjørelsen ikke beror på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift som fordrer en manuell vurdering. Etter departementets syn er det ønskelig å åpne for helautomatisert behandling i alle saker som etter disse føringer er egnet for det. Hjemmelen foreslås derfor ikke avgrenset til nærmere angitte sakstyper. Den teknologiske utviklingen vil være av betydning for hvilke saker som kan avgjøres ved helautomatisert behandling.

Vilkåret om at behandlingen må være forsvarlig og forenlig med retten til vern av personopplysninger forutsetter at visse rettssikkerhetsgarantier er på plass før avgjørelser kan treffes utelukkende basert på automatisert behandling. I lys av disse kravene må våpenforvaltningen vurdere om helautomatisert behandling er mulig og hensiktsmessig i den aktuelle sakstypen. En forutsetning for bruk av helautomatisert behandling er at avgjørelsen baserer seg på riktig faktisk grunnlag og treffes i tråd med regelverket. Det forutsetter blant annet at det er innført rutiner for å sikre at opplysningene som ligger til grunn for avgjørelsen er korrekte, og at behandlingen av dem ivaretar gjeldende saksbehandlingsregler. Rutiner tilpasset helautomatisert saksbehandling kan være jevnlig kontroll av helautomatiserte avgjørelser som treffes og av saksbehandlingssystemet.

Helautomatiserte avgjørelser skal etter forslaget ikke kunne tas i bruk dersom resultatet beror på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre resultatet er utvilsomt. For å få våpenløyve eller godkjenning stilles en rekke forhåndsdefinerte krav til søker. Enkelte kriterier for å få løyve, slik som kravet til vandel og personlige egenskaper, er skjønnsmessig utformet og krever at det foretas en konkret vurdering. Slike skjønnsmessige vilkår utelukker ikke bruk av helautomatisert behandling, men kan innebære at avgjørelsen ikke er utvilsom og derfor må vurderes manuelt av en saksbehandler. Det vil dermed være en forutsetning at vilkårene er så klare og objektive at det enkelt kan fastslås om de er oppfylt eller ikke.

Forslaget legger opp til at både en avgjørelse om å innvilge og å avslå en søknad vil kunne treffes med helautomatisert behandling. I noen tilfeller vil søknader være godt egnet for maskinell behandling, typisk når avgjørelsen ikke inneholder elementer av konkrete vurderinger. Eksempler på avgjørelser av denne typen kan være når behovsvilkåret er oppfylt og det ikke er treff i registrene som kan påvirke vurderingen av de andre vilkårene, eller når behovsvilkåret ikke er oppfylt og det av den grunn ikke er nødvendig å vurdere øvrige vilkår. Saksbehandlingssystemet skal i slike tilfeller kunne fatte vedtak om innvilgelse eller avslag på løyve eller godkjenning utelukkende ved bruk av automatisert behandling. I andre tilfeller vil søknader ikke være egnet for maskinell behandling. Et eksempel på dette er at søker er registrert med lovbrudd i politiets registre. Betydningen av lovbrudd beror

på en konkret, skjønsmessig vurdering. Saksbehandler vil i slike tilfeller måtte få overført saken til manuell behandling før det fattes vedtak om innvilgelse eller avslag på søknaden.

Særlige kategorier av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og sensitive personopplysninger som nevnt i artikkel 10 kan inngå i behandlingen av helautomatiserte avgjørelser i våpenforvaltningen. Etter departementets syn vil effektiv saksbehandling på våpenfeltet ivareta viktige allmenne interesser. En effektiv våpenforvaltning er nødvendig for å trygge samfunnet og bidra til å fremme en trygg våpenbruk. Utelukkende bruk av automatisert behandling i saker som er egnet for automatisering vil legge til rette for at personellressursene kan brukes til oppgaver som ikke kan automatiseres, eksempelvis deler av kontrollvirksomheten. Helautomatisert behandling av den registrertes særlige personopplysninger vurderes å stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd. Med begrensningene skissert ovenfor vurderes helautomatisert behandling også å være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger.

Etter lovforslaget vil den registrerte ha rett til manuell overprøving av helautomatiserte avgjørelser. Ved klager på helautomatiserte avgjørelser vil saksbehandler få overført saken til manuell behandling. Avgjørelser som treffes med hjemmel i våpenlova vil normalt være enkeltvedtak. Manuell overprøving av helautomatiserte avgjørelser er mest aktuelt men ikke avgrenset til enkeltvedtak. Retten vil også gjelde for andre avgjørelser som på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende. Den registrerte vil kunne klage på helautomatiserte avgjørelser som det per i dag ikke er klagerett over. Videre vil øvrige krav til saksbehandling etter forvaltningsloven gjelde for de fleste saker etter våpenlova.

Departementets vurdering er at vilkårene som foreslås å gjelde for at en avgjørelse skal kunne treffes utelukkende ved bruk av automatisert behandling, sammenholdt med en ubetinget rett til manuell overprøving av avgjørelser, er egnede og særlige tiltak som verner den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b og artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

Departementet foreslår at våpenlova § 41 nr. 32 suppleres med en hjemmel for å gi utfyllende regler om bruk av automatiserte avgjørelser i forskrift. Dermed vil departementet ved behov kunne presisere og utdype krav til behandlingen for alle eller utvalgte sakstyper som underlegges helautomatisert behandling i tråd med den teknologiske utviklingen, samt fastsette tiltak for god forvaltning og kontroll dersom dette anses nødvendig for å verne grunnleggende rettigheter og interesser.

4 Gebyr ved behandling av våpensøknader m.m.

4.1 Gjeldende rett

Politiets adgang til å kreve gebyr for dekning av våpenforvaltningen sine utgifter reguleres av våpenlova § 37. Det følger av første punktum at politiet kan kreve gebyr for å dekke utgifter våpenforvaltningen har til å «utferde løyve eller godkjenningar» som er gitt i eller i medhold av loven. Ordlyden legger opp til at resultatet av behandlingen – om søknaden resulterer i et positivt eller negativt

vedtak – blir avgjørende for adgangen til å kreve gebyr for behandlingen av den. Søknader som avslås resulterer ikke i utstedelse av et løyve eller en godkjenning.

I forarbeidenes merknad til bestemmelsen presiseres at gebyr kan kreves for «utferding av alle typer løyve eller godkjenninger i medhold av lova», jf. Prop. 165 L (2016–2017) side 90. Formålet med gebyrordningen er ifølge de samme forarbeidene å redusere politiet sine kostnader knyttet til våpenforvaltningens tjenesteytelse til publikum, jf. proposisjonen side 73.

Hvilke løyver og godkjenninger som i dag er gebyrbelagte, og størrelsen på gebyret, fremgår av våpenforskrifta § 12-2, mens unntak fra kravet om gebyr fremgår av § 12-3.

4.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår at våpenlova § 37 endres slik at politiet kan kreve gebyr for å dekke våpenforvaltningen sine utgifter forbundet med søknadsbehandling og kontroll av løyve eller godkjenninger gitt i eller i medhold av våpenlova. Etter forslaget får politiet en gebyrhjemmel som muliggjør inndekning av våpenforvaltningens reelle kostnader. Oppgavene til våpenforvaltningen har økt i omfang og kravet til god våpenkontroll har blitt strengere de senere årene. Dagens gebyrinntekter dekker ikke det våpenforvaltningen koster.

Våpenlovutvalget foreslo i NOU 2011: 19, i tillegg til en hjemmel for å kreve gebyr for utferdigelse av løyver og godkjenninger, et årlig gebyr for våpeninnhav for å dekke våpenforvaltningens økte kostnader. Utvalgets flertall foreslo at gebyret skulle dekke politiets faktiske kostnader til kontroll, forvaltning og drift av våpenregisteret, se utredningen side 144. Departementet på sin side mente at et årlig gebyr for våpeninnhav ville være ressurskrevende å administrere og dermed ville redusere gevinsten med ordningen, se Prop. 165 L (2016–2017) side 73. Forslaget om en årlig gebyrordning ble derfor ikke fulgt opp i forslaget til någjeldende våpenlov. Kostnadene ble i stedet søkt dekket ved en utvidelse av gebyrhjemmelen, slik at gebyr skulle kunne kreves for utstedelse av alle løyver og godkjenninger, noe som ikke gjaldt tidligere.

Lovforslaget åpner for det første for at gebyr kan kreves for selve behandlingen av søknaden, uansett utfall. Resultatet av behandlingen, herunder om søknaden resulterer i et positivt eller negativt vedtak, vil ikke lenger være bestemmende for adgangen til å kreve gebyr. Lovforslaget åpner dessuten for at utgifter knyttet til kontroll med løyver eller godkjenninger kan inngå som en komponent i gebyrgrunnlaget. Forslaget om at slike kostnader kan inngå i gebyret innebærer at hjemmelen tilpasses en digital våpenforvaltning, som politiet allerede arbeider med å etablere og videreutvikle. Med en fremtidig digital og effektiv våpenforvaltning vil det fortsatt være manuell behandling av avgjørelser som ikke kan underlegges helautomatisert behandling, manuell overprøving av avgjørelser som påklages og manuell kontroll med helautomatiserte avgjørelser m.m. som vil være mest ressurskrevende.

En endret gebyrmodell vil være i tråd med Finansdepartementets *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering* (rundskriv R-112/15). Bestemmelsene anviser at statlige gebyrer fullt ut skal dekke, men ikke overstige, kostnadene ved å behandle, utstede og kontrollere løyver eller godkjenninger basert på kostnadseffektiv drift. En ny beregningsmodell for gebyr vil sikre en fordeling av

politiets omkostninger som reflekterer den faktiske ressursbruken i våpenforvaltningen, gitt at kostnadene står i et rimelig forhold til inntektene.

En ny og oppdatert gebyrmodell er under utarbeidelse av Politidirektoratet. Modellen vil, gitt en slik endret hjemmel som foreslås her, kunne baseres på at gebyret skal dekke alle kostnader knyttet til behandling av søknader, utstedelse av løyve eller godkjenning samt løpende kontroll av disse, herunder fremtidige investeringskostnader forbundet med saksbehandlingssystemet og årlige drifts- og forvaltningskostnader. Tidsstudier og drifts- og investeringskostnader vil danne grunnlag for beregningsmodellen.

De enkelte gebyrsatsene vil bli fastsatt i budsjettprosessen når alle kostnader er beregnet. Utfyllende bestemmelser om satsene for gebyr vil deretter bli gitt i våpenforskrifta basert på prinsippene skissert ovenfor.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at bruk av helautomatiserte avgjørelser over tid vil innebære besparelser for politiet og frigjøre ressurser til andre saker som krever manuell behandling i våpenforvaltningen. Gevinsten vil være bedre ressursutnyttelse. Helautomatisering av saksbehandlingen vil på sikt redusere behovet for bemanning til behandling av våpensøknader, ettersom manuell saksbehandling da kun vil være nødvendig for enkelte søknader og ved behandling av klager. Selv om mindre tid vil brukes på saksbehandling, vil mer tid brukes på systemutvikling og kontroll.

For publikum forventes bruk av helautomatiserte avgjørelser å ville gi bedre tjenester og kortere saksbehandlingstid.

En gebyrhjemmel som muliggjør inndekning av kostnadene forbundet med all søknadsbehandling samt kontrollvirksomhet er en tilpasning til en fremtidig digital våpenforvaltning hvor mindre ressurser medgår til enkeltsaksbehandling og mer til drift, kontroll m.m.

Forslagene vil ikke medføre økonomiske konsekvenser av vesentlig betydning for publikum, likevel slik at søkerne vil måtte betale for behandling av søknader uavhengig av om løyve eller godkjenning blir utstedt.

6 Forslag til endringer i våpenlova

Departementet foreslår følgende endringer i lov 20. april 2018 nr. 7 om våpen, skytevåpen, våpendelar og ammunisjon:

§ 37 skal lyde:

Politiet kan krevje gebyr for å dekke våpenforvaltninga sine utgifter *forbundne med handsaming av søknad og kontroll av løyve eller godkjenningar* som er gjevne i eller i medhald av denne lova. Gebyret kan også omfatte naudsynte utgifter til sakkunnig bistand når sakshandsaminga krev særskild fagdugleik.

§ 38 skal lyde:

§ 38 Forholdet til forvaltningsloven og bruk av automatiserte avgjerder

Forvaltningsloven gjeld for saker etter denne lova med dei særreglane som er fastsette i paragrafen her. Politiet kan krevje at personar stiller til intervju for å vurdere om vilkåra etter § 16 er oppfylte. Retten til klage, grunngjeving og partsinnsyn etter forvaltningsloven gjeld ikkje for saker om løyve til mellombels innførsel til jaktføremaal.

Politiet kan treffe avgjerder i saker etter denne lova som utelukkande er basert på automatisert handsaming av personopplysningar, medrekna særlege kategoriar av personopplysningar som nemnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Handsaminga må sikre partens sitt krav på forsvarleg sakshandsaming og vere foreinleg med retten til vern av personopplysningar. Avgjerda kan ikkje bygge på skjønsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre avgjerda er utvilsam. Den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjerda.

§ 41 nr. 32 skal lyde:

32. forholdet til forvaltningsloven, medrekna sakshandsamingsreglar og reglar knytte til intervju, og om bruk av automatiserte avgjerder, jf. § 38 første og andre ledd.