Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2017 om politiets behandling av våpensaker

Mottaker: Justis- og beredskapsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til Lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000 internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Forsidefoto: Annicken Tvenge

Innhold

1 Sammendrag ... 4

2 Innledning ... 5

3 Revisjonens mål og problemstillinger ... 6

4 Metoder ... 6

5 Revisjonskriterier ... 9

6 Funn ... 14

6.1 Politidistriktenes søknadsbehandling ... 14

6.1.1 Politidistriktenes behandling av våpensøknader ... 14

6.1.2 Dokumentasjon og arkivering av søknadsbehandlingen ... 16

6.1.3 Registrering i våpenregisteret ... 16

6.1.4 Saksbehandlingstid i politidistriktene ... 17

6.2 Politidistriktenes oppfølging og kontroll med våpentillatelser og bevillinger ... 17

6.2.1 Politidistriktenes kontroll med sikte på mulig tilbakekall av våpenkort ... 18

6.2.2 Politidistriktenes kontroll og oppfølging av oppbevaring og bevillinger ... 21

6.2.3 Oppfølging av våpen i dødsbo og utvandrede med våpenkort ... 22

6.2.4 Registrering av informasjon i våpenregisteret ... 23

6.3 Politidirektoratets styring og kontroll av våpenområdet ... 23

6.3.1 Nasjonalt våpenregister – ansvarsforhold og datakvalitet ... 24

6.3.2 Systemer og rutiner for tilgangshåndtering (autorisasjon) ... 25

6.3.3 Politidirektoratets føringer og krav til politidistriktene ... 28

6.3.4 Politidirektoratets styring og kontroll med politidistriktene ... 29

6.3.5 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av våpenområdet ... 30

7 Konklusjoner ... 31

7.1 Sikrer politidistriktene at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med våpenloven med tilhørende forskrift, forvaltningsloven, god forvaltningsskikk og andre retningslinjer på området? ... 31

7.2 Sikrer politidistriktene at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie og inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og gjennomføres det kontroller etter våpenloven og forskriftens bestemmelser? ... 32

7.3 Sikrer Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll at våpenloven med forskrift og andre sentrale retningslinjer knyttet til behandling av våpensaker blir fulgt? ... 33

1 Sammendrag

Det er få land som har en like stor våpentetthet per innbygger som Norge. I 2017 var det registrert 1 491 903 skytevåpen i politiets nasjonale våpenregister.[1] Det er viktig at samfunnet kan ha trygghet for at de som eier og bruker sivile skytevåpen har et dokumentert behov og viser en adferd som ikke reiser tvil om de er skikket til å erverve og inneha skytevåpen. Et overordnet mål med *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven) er å ha kontroll med og forebygge ulovlige handlinger og ulykker ved bruk av skytevåpen. Flere rapporter har synliggjort svakheter på våpenområdet, jf. Datatilsynets kontroll av våpenregisteret i 2008,[2] rapporten fra 22. juli-kommisjonen[3] og våpenutvalgets gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning ved forslag til ny våpenlov[4].

Den forvaltningsmessige kontrollen av registreringspliktige sivile skytevåpen er lagt til politiet. Politidirektoratet har det overordnede ansvaret, mens politimesteren ved det enkelte politidistrikt gir våpentillatelser og har ansvar for å følge opp de som innehar og de som handler skytevåpen. Hvis en våpeninnehaver eller forhandler ikke lenger oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen eller overtrer de reglene som gjelder for utøvelsen av bevillingen, kan politimesteren tilbakekalle våpenkort og bevilling. Nasjonalt våpenregister er politiets database over alle våpeninnehavere og registreringspliktige våpen i Norge. I 2017 var det registrert 71 594 søknader om erverv av våpen.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om politiet i behandling av våpensaker etterlever kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på området. Revisjonen har omfattet hvordan politidistriktene sikrer at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med gjeldende regelverk, hvordan politidistriktene sikrer at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie våpen ikke lenger er oppfylt, og om det gjennomføres kontroller for oppbevaring og håndtering av skytevåpen. I tillegg er det sett på hvordan Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll sikrer at sentrale bestemmelser og føringer på området blir fulgt.

Problemstillingene er belyst ved intervjuer, saksgjennomgang, dokumentanalyser og spørrebrev til politidistriktene. Politiets våpenforvaltning skal utføres i henhold til kravene i *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven) med tilhørende *forskrift om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon mv*. (våpenforskriften). I saksbehandlingen av enkeltsaker skal *lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) følges. Når det gjelder nasjonalt våpenregister[5] skal behandlingen skje i tråd med *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven), og tilhørende *forskrift om behandling av personopplysninger* (personopplysningsforskriften). Revisjonen har også lagt til grunn *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) når det gjelder styring og kontroll.

Revisjonen viser følgende hovedfunn:

- Politidistriktene følger i hovedsak forvaltningslovens bestemmelser i saksbehandlingen av søknadene, men det er ulike rutiner for dokumentasjon av gjennomførte kontroller og oppbevaring av dokumentasjon i politidistriktene.
- Politidistriktene følger ikke godt nok opp våpeninnehavere og forhandlere gjennom kontroller av sivil oppbevaring og kontroller som grunnlag for å vurdere tilbakekall av våpenkort og bevillinger.
- Systemet med bekymringsmeldinger som ble innført i 2013/2014 for å fange opp meldinger fra etatens ansatte hvor det er grunn til å tro at våpeneier/forhandler ikke lenger fyller vilkårene for å inneha skytevåpen/bevilling, fungerer ikke godt nok.
- Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk nok for å sikre personopplysningene i nasjonalt våpenregister, og registeret har ikke en kvalitet som sikrer oppdatert og korrekt informasjon, og benyttes i liten grad i det forebyggende arbeidet.
- Politidirektoratets styring og kontroll av politidistriktenes arbeid på våpenområdet er mangelfull

[1] Data mottatt av Politidirektoratet 15. februar 2018.
[2] Endelig kontrollrapport for våpenregisteret - Politidirektoratet av 18. august 2008.
[3] NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, kapittel 17.
[4] NOU 2011:19 *Ny våpenlov – gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov.*
[5] Politidirektoratets databaser med oversikt over sivile våpen, alle våpentillatelser og våpenkort. Formålet med registeret er å effektivisere kontrollen med sivile skytevåpen samt å ha mulighet til å føre, utstede og trekke tilbake erverstillatelser og våpenkort.

- Justis- og beredskapsdepartementet har ikke gjennom sin overordnede oppfølging sørget for at direktoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll på området.

Utkast til rapport ble lagt fram for Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 6. april 2017. Departementet har i svar av 26. april 2017 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er vurdert og dels innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

Ifølge tall fra Politidirektoratet var det per 2017 registrert 1 491 903 skytevåpen i nasjonalt våpenregister, fordelt på 491 075 eiere. Det er få land som har en like stor våpentetthet per innbygger som Norge. Våpen har stort skadepotensial ved ulykker og hendelser, og blir hyppig brukt som en del av alvorlig kriminalitet og terrorhandlinger. For å sikre samfunnet mot uønskede hendelser og ulykker med skytevåpen, er det av stor betydning at det er god kontroll av våpen i sivilt eie. Det er derfor strenge vilkår i Norge for kjøp og besittelse av våpen.

> «Manglende oppfølging av våpen i dødsbo hvor politiet ikke har kontroll på hvor våpen faktisk befinner seg, er en risiko både for politi på oppdrag og publikum. Eksempelvis tok en person livet sitt med et våpen som har stått registrert i dødsbo i 20 år.»
>
> Svar fra et politidistrikt i spørrebrev

Et overordnet mål med *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven) er å ha kontroll med og forebygge ulovlige handlinger og ulykker ved bruk av skytevåpen i Norge. For å sikre at de som eier eller innehar våpen, er skikket til dette og har en legitim begrunnelse for å ha skytevåpen, fastsetter loven at vedkommende skal ha våpentillatelse fra politiet. Loven fastsetter vilkår for å kunne få våpentillatelse og gir regler for behandling av den enkelte våpensøknad. Loven har også bestemmelser om kontrollordninger som skal fange opp endringer i livssituasjonen til den enkelte våpeneier og gir regler om kontroll og oppbevaring av skytevåpen for å hindre at de kommer i urettmessige hender.

Nasjonalt våpenregister er Politidirektoratets database med oversikt over sivile våpen, alle våpentillatelser og våpenkort i det enkelte politidistrikt. Både eiere, børsemakere, tidligere eiere og våpenforhandlere skal registreres. Formålet med registeret var å effektivisere kontrollen med sivile skytevåpen og å ha mulighet til å føre, utstede og trekke tilbake ervervstillatelser og våpenkort. Tidligere undersøkelser viser til at datakvaliteten i dagens system er av svært vekslende karakter.[6]

Den forvaltningsmessige kontrollen av sivile skytevåpen er i henhold til våpenloven lagt til politiet. Politidirektoratet har det overordnede ansvaret, mens politimesteren ved det enkelte politidistrikt gir våpentillatelser og har ansvar for å følge opp at de som innehar og de som forhandler skytevåpen, følger våpenloven med tilhørende forskrift og andre bestemmelser. Hvis en våpeninnehaver ikke lenger oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen eller overtrer de reglene som gjelder for utøvelsen av bevillingen, kan politimesteren tilbakekalle våpenkort og bevillinger.

Flere rapporter har synliggjort svakheter på våpenområdet, jf. Datatilsynets kontroll av våpenregisteret i 2008,[7] rapporten fra 22. juli-kommisjonen[8] og våpenutvalgets gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning ved forslag til ny våpenlov[9].

Stortinget vedtok 15. mars 2018 ny lov om våpen, skytevåpen, våpendeler og ammunisjon.[10] Loven viderefører i stor grad gjeldende rett og er ikke lagt til grunn for revisjonen.

[6] Jf. Kontroll for våpenregisteret – tilsyn foretatt av Datatilsynet i 2008, NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* og NOU 2011:19 *Ny våpenlov - gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov.*
[7] Endelig kontrollrapport for våpenregisteret - Politidirektoratet av 18. august 2008.
[8] NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, kapittel 17.
[9] NOU 2011:19 *Ny våpenlov – gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov.*
[10] Prop. 165 L (2016–2017) *Lov om våpen, skytevåpen, våpendelar og ammunisjon (våpenlova)*

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om politiet i behandling av våpensaker etterlever kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på området.
Revisjonen har følgende hovedproblemstillinger:

1. Sikrer politidistriktene at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med våpenloven med forskrift, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk og andre retningslinjer på området?
2. Sikrer politidistriktene at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie og inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og gjennomføres det kontroller etter våpenloven og forskriftens bestemmelser?
3. Sikrer Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll at våpenloven med forskrift og andre sentrale retningslinjer knyttet til behandling av våpensaker blir fulgt?

Avgrensninger
Revisjonen omfatter bare registreringspliktige sivile skytevåpen, våpendeler og ammunisjon som behandles av politidistriktene unntatt Sysselmannen på Svalbard. Hvordan inndratte skytevåpen, våpendeler og ammunisjon blir oppbevart i politidistriktene, er heller ikke vurdert. Politidirektoratets behandling av klagesaker omfattes ikke av revisjonen.

4 Metoder

Utvalgsenheter
For å undersøke problemstillingene er det gjennomført revisjonsbesøk ved enkelte politidistrikter. På bakgrunn av størrelse og geografi er det foretatt et skjønnsbasert utvalg på fem av 27 politidistrikter:[11]

- Oslo politidistrikt ved politihuset på Grønland
- Trøndelag politidistrikt ved Trondheim sentrum politistasjon
- Sør-Øst politidistrikt ved Drammen politistasjon
- Finnmark politidistrikt ved Alta lensmannskontor
- Sør-Vest politidistrikt ved Stavanger politistasjon.

Besøkene i politidistriktene ble gjennomført i perioden oktober–desember 2017.

Metodisk tilnærming problemstilling 1
For å kontrollere politidistriktenes søknadsbehandling er det gjennomført intervjuer, dokumentgjennomgang og gjennomgang av enkeltsaker i de besøkte politidistriktene. I tillegg er det sendt spørrebrev til de 12 nye politidistriktene.

Dokumentanalyse
Følgende dokumenter er gjennomgått og analysert for å kontrollere om politidistriktene følger de krav og føringer som foreligger, og gjennomfører søknadsbehandlingen i tråd med disse:

- Politidirektoratets rundskriv 2009/009 *Retningslinjer for politiets behandling av våpensaker,* oppdatert 4. oktober 2016
- Politidirektoratets bruksplan *nasjonalt våpenregister*, 2009
- Politidirektoratets disponeringsskriv til politidistriktene for perioden 2014–2017
- Politidistriktenes retningslinjer og rutinebeskrivelser på området våpen

Intervjuer
Det er gjennomført intervjuer med leder for forvaltningsseksjonen og leder og saksbehandlere ved våpenkontoret i de utvalgte politidistriktene. Forvaltningsjuristen i distriktet deltok også på deler av møtet. Formålet med intervjuene var å få informasjon om distriktenes rutiner og oppfølging av våpensøknader. I tillegg ble det stilt spørsmål om distriktenes erfaringer med våpenregisteret og utfordringer på området.

[11] I forbindelse med omorganiseringen av politiet fra 1. januar 2016 ble antall politidistrikter redusert fra 27 til 12. Men ved de besøkte politidistriktene foregikk våpenbehandling fortsatt etter tidligere organisering.

Alle møtereferatene er sendt til og verifisert av politidistriktene. I tillegg er det underveis i revisjonen gjort enkelte avklaringer med enkelte distrikter per e-post.

Saksgjennomgang
Det er i 2017 registrert 71 594 søknader i våpenregisteret. For å kunne vurdere politidistriktenes rutiner for søknadsbehandling ble det før revisjonsbesøkene foretatt et tilfeldig utvalg av enkeltsaker.

Oversikter over alle data i våpenregisteret er hentet inn fra Politidirektoratet per oktober 2017 og er brukt som grunnlag for utvelgelse av saker. I forbindelse med utvelgelsen av sakene ble det lagt inn en forutsetning om at utvalget for det enkelte politidistrikt skulle bestå av alle sakstyper, se tabell 1. Sakene ble tilfeldig trukket ut ved hjelp av random-funksjonen i Excel.

Tabell 1 Utvalg av saker fordelt på type søknad og politidistrikt

Sakstyper	Oslo	Trøndelag	Sør-Øst	Sør-Vest	Finnmark	Sum
Jakt og konkurranse-/øvelsesskyting	19	18	15	20	13	**85**
Samlere	3	4	5	4	1	**17**
Foreninger, lag osv.	1	3	3	4	3	**14**
Forhandlere	1	3	4	0	1	**9**
Avslag	2	3	3	2	6	**16**
Sum	**26**	**31**	**30**	**30**	**24**	**141**

Kilde: Data fra nasjonalt våpenregister over registrerte søknader per oktober 2017. N=141

Når det gjelder avslagssaker for Sør-Vest viste det seg at samtlige sju utvalgte saker var feilregistrert som avslag i våpenregisteret. Dette ble oppdaget under revisjonsbesøket, så politidistriktet valgte derfor selv ut to søknader som revisjonsteamet gjennomgikk. Enkelte av politidistriktene hadde ingen eller få forhandlere/samlere som hadde levert søknad i 2017, og det ble derfor gjennomført få kontroller av disse.

For hver utvalgte sak er følgende dokumenter gjennomgått:

- våpensøknaden med all tilgjengelig saksdokumentasjon
- bevillinger som er gitt av politiet til samlere og forhandlere
- registrering i våpenregisteret
- avslagsbrev og annen dokumentasjon som ligger arkivert i DocuLive

Spørreskjema
For å vurdere politidistriktenes rutiner og kontroll av søknadsbehandlingen ble det 11. desember 2017 sendt et spørrebrev til de tolv nye politidistriktene. De nye politidistriktene er i gang med et langsiktig utviklingsarbeid som også inkluderer håndtering og innvilgelse av våpentillatelser. Ettersom det var uvisst hvor langt politidistriktene var kommet i arbeidet med å organisere forvaltningsområdet som inkluderer våpen, ble distriktene bedt om å fylle ut ett spørrebrev per tidligere politidistrikt dersom våpensaker i 2017 er behandlet i henhold til tidligere organisering (27 politidistrikter). Det viste seg at samtlige politidistrikter i 2017 har håndtert våpentillatelser i henhold til gammel struktur (27 besvarelser). Samtlige 27 (gamle) politidistrikter har besvart spørrebrevet. Svarene er sammenstilt og analysert.

Følgende temaer ble tatt opp i spørrebrevet:

- saksbehandling av søknader
- kontroll av våpeneiere, forhandlere, skytterbaner osv.
- tilbakekall av våpenkort
- nasjonalt våpenregister
- rapportering og dialog med Politidirektoratet

Metodisk tilnærming problemstilling 2
For å kontrollere om politidistriktenes arbeid med tilbakekall og kontroll av våpentillatelser er i samsvar med gjeldende lov, forskrift og andre bestemmelser på området, er informasjon og opplysninger gitt gjennom intervjuer, saksgjennomgang av et utvalg saker og spørrebrevet til politidistriktene i problemstilling 1, også benyttet til å kontrollere denne problemstillingen.

Dokumentanalyse
Følgende dokumenter er gjennomgått for å kontrollere om politidistriktene følger opp våpentillatelser gjennom kontroller og eventuelt tilbakekall:

- Rundskriv 2009/009 *Retningslinjer for politiets behandling av våpensaker,* oppdatert 4. oktober 2016
- Politidirektoratets disponeringsskriv til politidistriktene for perioden 2014–2017
- Dokument mottatt fra Politidirektoratet 1. februar 2018 med beskrivelse av mål og innhold i *Forebygging gjennom forvaltning* og Politidirektoratets brev til politidistriktene av 26. november 2013 om oppfølging av prosjektet *Forebygging gjennom forvaltning*.
- Rundskriv 2012-007 Helsetjenestenes og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid og Politidirektoratets brev til politidistriktene av 16. april 2012 om revidert rundskriv

Intervjuer
Det ble gjennomført intervjuer for å hente inn informasjon om distriktenes rutiner og oppfølging av tilbakekall av våpenkort og kontroll med våpeninnehavere, forhandlere og skytebaner. I tillegg ble det stilt spørsmål om distriktenes erfaringer med våpenregisteret og utfordringer på området.

Saksgjennomgang og dataanalyser
For å kontrollere politidistriktenes arbeid med tilbakekall av våpenkort ble det før revisjonsbesøkene foretatt et tilfeldig utvalg på 44 enkeltsaker for 2016/2017. Utvalget ble foretatt med utgangspunkt i mottatte oversikter fra politidistriktene over tilbakekalte våpenkort i 2016–2017. I forbindelse med utvelgelsen ble det lagt inn en forutsetning om at sakene var fra før september 2017, slik at saksgangen var kommet lenger enn til forhåndsvarselet om tilbakekall.

Tabell 2 Utvalg av saker for tilbakekall av våpenkort fordelt på politidistrikt

	Oslo	Trøndelag	Sør-Øst	Sør-Vest	Finnmark	Sum
Tilbakekall av våpenkort	10	8	10	8	8	44

Kilde: Data fra politidistriktene per oktober/november 2017. N=44

For hver utvalgte sak ble følgende dokumenter gjennomgått:

- grunnlag for tilbakekall, forhåndsvarsel, vedtak og all annen saksdokumentasjon som er arkivert i distriktets saksbehandlingssystem DocuLive
- registeringer og informasjon som er registrert i våpenregisteret

I tillegg ble det gitt en beskrivelse av og status i sakene fra saksbehandlere og/eller forvaltningsjurister.

Innhentede data fra våpenregisteret for 2016–2017 er også sammenstilt og analysert for å se sammenhenger og utvikling.

Metodisk tilnærming problemstilling 3
For å kontrollere Politidirektoratets styring og kontroll på området er det gjennomført dokumentanalyser og intervjuer. I tillegg danner informasjon og opplysninger som er gitt gjennom intervjuer, saksgjennomgang og spørrebrev under problemstilling 1 og 2, grunnlag for vurderingen i denne problemstillingen.

Dokumentanalyse
Følgende dokumenter er hentet inn og analysert for å kontrollere Politidirektoratets styring og oppfølging av våpenområdet med tilhørende våpenregister:

- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for perioden 2014 til 2017 med vedlegg
- Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene for perioden 2014–2017
- Politidirektoratets årsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet for perioden 2014–2017
- Politidirektoratets oversikt over politidistriktenes rapportering av antall bekymringsmeldinger for 2016–2017
- Datatilsynets kontrollrapport for våpenregisteret av 18. august 2008
- NOU 2011:19 *Ny våpenlov - gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- Politidirektoratets rundskriv 2008-12 *Instruks våpenregisteret*
- Brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet 11. desember 2017 *Tilstand og tiltak vedrørende det nasjonale våpenregisteret*

- Brev fra Politidirektoratet til politidistriktene, Sysselmannen og Kripos 9. oktober 2017 vedrørende Riksrevisjonens revisjon av politiets behandling av våpensaker mv.

Dataanalyser
Oversikt over samtlige brukere med tilganger i våpenregisteret er hentet inn fra Politidirektoratet for å vurdere direktoratets oppfølging av brukertilgangene. Dataene er sammenstilt, analysert og benyttet i rapporten.

Intervju
Det er gjennomført intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet ved politiavdelingen. Politidirektoratet ved politifagavdelingen, juridisk forvaltningsseksjon og Politiets IKT- tjeneste (PIT), som er totalleverandør av ikt-tjenester i politiet og underlagt Politidirektoratet. Referatene fra intervjuene er verifisert av departementet og direktoratet. I tillegg er det underveis i revisjonen gjort enkelte avklaringer med Politidirektoratet per e-post.

5 Revisjonskriterier

Våpentillatelser skal behandles i henhold til reglene i *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven). Politiets ansvar for å godkjenne og føre kontroll med hvem som har våpen i Norge, er ytterligere spesifisert i tilhørende *forskrift om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon mv.* (våpenforskriften). I tillegg har Politidirektoratet gitt utfyllende retningslinjer og bakgrunnsmateriale for behandling av våpensaker i rundskriv 2009/009 r*etningslinjer for politiets behandling av våpensaker*, oppdatert 4. oktober 2016 (rundskriv 2009/009).

Innvilgelse eller avslag på våpensøknader og tilbakekall av våpenkort er enkeltvedtak[12] og følger de generelle saksbehandlingsreglene i *lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og særreglene som gjelder for enkeltvedtak i lovens §§ 16 til 36. I tillegg skal saksbehandlingen følge ulovfestede prinsipper for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Det følger av våpenloven § 31, fjerde ledd, jf. forskriftens § 98, at politiet fører et sentralt våpenregister i henhold til retningslinjer gitt av Politidirektoratet. Disse retningslinjene er gitt i *Bruksplan nasjonalt våpenregister (bruksplanen)*, som sist ble revidert i 2009. Målet for bruksplanen er å gjøre saksbehandlingen enhetlig og å sikre kvaliteten på informasjonen som blir ført i registeret.

Våpenregisteret er et elektronisk system som behandler personopplysninger, og følger *lov om behandling av personopplysninger* [13](personopplysningsloven) med tilhørende *forskrift om behandling av personopplysninger*[14] (personopplysningsforskriften). Ansvar og oppgaver knyttet til nasjonalt våpenregister kommer fram i Politidirektoratets rundskriv 2008-12 *Instruks våpenregisteret* (RPOD-2008-12).

I tråd med r*eglement for økonomistyring i staten* [15](økonomireglementet) og b*estemmelser om økonomistyring i staten*[16] (økonomibestemmelsene) skal politidistriktene og politidirektoratet ha etablert systemer og rutiner som har innebygd internkontroll, blant annet for å hindre styringssvikt, feil og mangler.

NOU 2014:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, kapittel 17 beskriver mangler ved politiets håndtering av våpentillatelser. I lys av disse observasjonene mener kommisjonen at det bør settes i verk tiltak for å sikre at det ikke blir et større gap mellom den forventning samfunnet har til kontroll med våpen, og den risiko samfunnet faktisk tar med dagens praksis. I oppfølgingen av NOU 2012:14[17] viser flertallet i justiskomiteen til at regjeringen vil bedre kontrollen og oppfølgingen av personer som innehar eller ønsker å erverve skytevåpen, og støtter regjeringen i at våpenkontrollen blir styrket. Flertallet støtter også Norges Jeger- og Fiskerforbunds uttalelse om viktigheten av et godt våpenregister. For å sikre god kontroll med skytevåpen og våpentillatelser er det etter flertallets mening behov for en oppgradering av politiets våpenregister. Det pekes på at det bør gis bedre søkemuligheter for å kunne hente ut nødvendig statistikk til bruk for politiets våpenforvaltning og automatisert mulighet for oppdatering av personopplysningene i registeret. I tillegg bør alle registrene i forbindelse med en slik oppgradering gjennomgås for å sikre rett innhold.

---

[12] Enkeltvedtak er definert i fvl. § 2 a og b.
[13] Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 14. april 2000 nr. 31.
[14] Fastsatt ved kgl.res. 15. desember 2000 med hjemmel i lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
[15] Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.
[16] Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.
[17] Innst. 425 S (2012-2013) *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen*

Problemstilling 1: Sikrer politidistriktene at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med våpenloven med tilhørende forskrift, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk og andre retningslinjer på området?

I medhold av våpenloven og våpenforskriften har politiet ansvaret for å gi tillatelser til erverv av våpen og føre kontroll med hvem som har våpen til sivilt bruk i Norge. For å kunne eie eller inneha skytevåpen eller våpendeler må man ha våpentillatelse fra politimesteren på søkerens bosted – eller hvis søkeren ikke har bopel i riket – av politimesteren på oppholdsstedet, jf. våpenloven § 8 første ledd og våpenloven § 7 første og andre ledd. Søknaden skal sendes på fastsatt skjema som dateres og underskrives av søkeren, og om vedkommende er under 18 år, av vergen, jf. våpenforskriften § 26 første ledd.

Revisjonen vil ikke etterprøve saksbehandleres faglige vurderinger, men kontrollere om formalkravene i våpenloven med forskrift er ivaretatt, og om dokumentasjon og sporbarhet er sikret i tråd med forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

Søknadsbehandling
Innvilgelse eller avslag på våpensøknader og tilbakekall av våpenkort er enkeltvedtak[18] og følger de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven (fvl) og særreglene som gjelder for enkeltvedtak i lovens §§ 16 til 36. I tillegg skal saksbehandlingen følge ulovfestede prinsipper for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Et forvaltningsorgan har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt jf. fvl. § 11 første ledd mv. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Videre har forvaltningsorganet i henhold til fvl. § 17 første ledd en utrednings- og informasjonsplikt, og skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger av fvl. § 11 fjerde ledd at hvis en søknad er mangelfull skal søkeren opplyses om mangler som bør rettes, gis frist til å rette opp manglene og eventuelt gis veiledning om hvordan dette skal gjøres. Det følger av Politidirektoratets rundskriv 2009/009 pkt. 3.2 at en søknad skal returneres til søkeren med anmodning om nærmere opplysninger dersom politiet ikke kan identifisere det/de omsøkte våpen.

I henhold til fvl. § 23 skal et enkeltvedtak være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Enkeltvedtak skal grunngis, og forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. § 24 første ledd. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, jf. fvl. § 24 andre ledd mv.

Krav til begrunnelse for vedtaket går fram av fvl. § 25. Begrunnelsen skal som hovedregel vise til de regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved skjønnsutøvelsen. Vedtak truffet av politimesteren i medhold av våpenloven, kan påklages til Politidirektoratet, jf. våpenloven § 30 og våpenforskriften § 99.

En sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a første ledd. Dersom det må forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar. Foreløpig svar kan imidlertid unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig, jf. fvl. § 11a andre ledd. Ved enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar én måned etter mottakelse av søknadenm jf. §11a tredje ledd.

Det følger direkte av enkelte paragrafer i forvaltningsloven at saksbehandlingen skal være skriftlig dokumentert jf. § 11d om muntlig konferanse og nedtegning av opplysninger, og om kravet til skriftlig begrunnelse av enkeltvedtak, jf. fvl. § 23. Det kan videre utledes av kravet til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at saksbehandlingen skal være dokumentert og etterprøvbar. Dette innebærer at saksbehandling og vurderinger som gjennomføres i forbindelse med søknad om våpentillatelse skal være dokumentert slik at det er mulig å etterprøve om vilkårene for vedtaket er oppfylt. Dokumentasjonen vil også være relevant ved senere oppfølging av våpentillatelser.

Saksbehandlingen skal sikre at en person får tillatelse til å eie eller inneha skytevåpen eller våpendeler når vedkommende oppfyller de krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet, alder og behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen, som er fastsatt i eller i medhold av våpenloven § 7, jf. våpenforskriften § 10. Utfyllende føringer

[18] Enkeltvedtak er definert i fvl. § 2 a og b.

om kontroller og vurderinger som skal foretas når det gjelder personlige kvalifikasjoner for erverv er beskrevet i rundskriv 2009/009 pkt. 3.3 (aldersgrenser) og pkt. 3.4 (kravet til edruelighet, pålitelighet og skikkethet).

I tillegg til å oppfylle våpenlovens krav til personlige kvalifikasjoner må søkeren etter våpenlovens § 7 tredje ledd også ha «behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen», jf. også våpenforskriften kap. 3. Det er søkeren selv som må dokumentere at han/hun har et reelt behov for å inneha skytevåpen, jf. rundskriv 2009/009 pkt. 3.5.1. Behovskravet er nærmere beskrevet i rundskriv 2009/009 pkt. 3.5, slik:

- Tillatelse til å erverve og inneha skytevåpen til jakt kan gis søker som er innført i Jegerregisteret, jf. våpenloven § 12 og rundskriv 2009/009 pkt. 3.5.1.1.
- For å få tillatelse til å erverve og inneha skytevåpen til øvelses- og konkurranseskyting må søkeren kunne dokumentere medlemskap og aktivitet i forening tilsluttet godkjent skytterorganisasjon, jf. våpenforskriften § 13. For erverv av rifle/hagle til øvelses- og konkurranseskyting har direktoratet gjennom sin praksis lagt til grunn at vedkommende i tillegg må kunne dokumentere seks måneders aktivt medlemskap i pistolklubb, jf. rundskriv 2009/009 pkt. 3.5.1.2.2 og 3.5.1.2.3.

Tillatelse til å erverve og inneha våpen og ammunisjon til samling kan gis innenfor et definert og våpenhistorisk begrunnet samleområde, jf. våpenforskriften § 16. For å bli godkjent som samler må søkeren være medlem av en godkjent våpensamlerorganisasjon, jf. forskriftens § 24.

Erverv av våpen til skytterlag/-klubber osv. skal bare gis når den som er ansvarlig for utlevering, bruk og oppbevaring av våpnene eller våpendelene (den våpenansvarlige), oppfyller krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet og alder, jf. våpenforskriften §§ 10 og 11. I denne forbindelse påpeker Politidirektoratet i rundskrivet at antall klubbvåpen må stå i et rimelig forhold til antall medlemmer som selv ikke har våpen registrert på seg. Videre viser direktoratet til at i de tilfellene der antall klubbvåpen overstiger 4–5, bør politiet hente inn nærmere opplysninger om hvor mange betalende medlemmer som selv ikke har våpen, og avklare om klubbens aktivitet står i et rimelig forhold til det oppgitte behovet for et større antall klubbvåpen, jf. rundskriv 2009/009 pkt. 3.6.1.

Det følger videre av våpenforskriften §§ 79 femte ledd og 83 at det ikke er tillatt å oppbevare registreringspliktige skytevåpen i ubebodd hytte, hus eller lignende, men politimesteren kan gi dispensasjon for foreninger tilsluttet godkjente skytterorganisasjoner.

For å få våpenkort, må en våpenhandler eller en annen som overdrar, gjøre en påtegning på våpentillatelsen, jf. våpenforskriften § 30. Våpenforskriften § 29 fastslår at ved privat overdragelse av våpen skal vedkommende som overdrar våpenet innen 14 dager sende originalen av erverstillatelsen sammen med våpenkortet til politimesteren på sitt bo- eller oppholdssted.

Registrering av søknaden i nasjonalt våpenregister
I medhold av våpenloven § 31 fjerde ledd, jf. våpenforskriften § 98 skal politiet føre et sentralt våpenregister i henhold til retningslinjer gitt av Politidirektoratet. Det sentrale våpenregisteret er underlagt personopplysningsloven, inkludert § 11 om grunnkrav til behandling av personopplysninger, blant annet at opplysningene skal være korrekte og oppdaterte og § 18 om rett til innsyn for den registrerte. Hver gang det gis tillatelse til erverv av registreringspliktige skytevåpen (våpendeler), skal opplysningene registreres i våpenregisteret. Ved avslag på søknad om erverstillatelse grunnet skikkethet skal avslaget føres i våpenregisteret med henvisning til politidistriktets journalnummer i arkivsystemet, jf. rundskriv 2009/009, pkt. 11.2.

Problemstilling 2: Sikrer politidistriktene at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie og inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og gjennomføres det kontroller etter våpenloven og forskriftens bestemmelser?

Kontroll av våpentillatelser og tilbakekall av våpenkort er ledd i arbeidet med forebygging av kriminalitet gjennom politiets forvaltning. Politimesteren er ansvarlig for nødvendige rutiner og kontrollsystemer som sikrer at våpenforvaltningen i distriktet håndteres i samsvar med gjeldende regelverk, jf. revidert instruks for styring av virksomhetene underlagt Politidirektoratet, fastsatt av direktoratet 1. januar 2010, jf. også økonomireglementet § 14 og økonomibestemmelsene pkt. 2.4. Dette innebærer at politidistriktets ledelse har ansvar for å sørge for fungerende systemer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging, med integrert risikostyring. Det følger videre av bestemmelsene pkt. 2.3 og 2.4 at systemene skal innrettes slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Internkontrollen skal også

kunne dokumenteres, noe som blant annet innebærer at viktige retningslinjer, rutiner og kontrolltiltak må foreligge skriftlig.

Tilbakekall av våpenkort
Våpenloven § 7 setter visse vilkår som å være oppfylt før våpentillatelse kan gis. Dersom eieren ikke lenger oppfyller de vilkår som er satt for å kunne eie eller inneha skytevåpen gir våpenloven § 10 hjemmel til å tilbakekalle våpenkortet. Politimesteren skal tilbakekalle våpenkortet hvis innehaveren ikke er edruelig og pålitelig eller dersom han av særlige grunner kan anses som uskikket til å ha skytevåpen. Våpenkort kan tilbakekalles hvis innehaveren ikke lenger har behov for eller annen rimelig grunn til å ha skytevåpen, jf. våpenloven § 10 første og andre ledd. Blir våpenkort tilbakekalt etter første og andre ledd, skal kortet og i tilfelle skytevåpenet straks leveres inn til politimesteren, jf. våpenloven § 10, femte ledd. Når politiet beslutter midlertidig innlevering av våpen skal dette tidsbegrenses til seks uker, jf. våpenforskriften § 103.

Tilbakekall av våpenkort er enkeltvedtak[19] og følger de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og særreglene som gjelder for enkeltvedtak i lovens §§ 16 til 36. I tillegg skal saksbehandlingen følge ulovfestede prinsipper for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Det pekes i rundskriv 2009/009 på at det er viktig med en rask reaksjon når det gjelder tilbakekall av våpenkort. Videre må politiet i henhold til pkt. 3.8.1 etablere rutiner slik at forvaltningen blir underrettet hvis våpeneier har begått handlinger som kan ha betydning for adgangen til å kunne inneha skytevåpen.

Etter bestemmelsen i våpenloven § 10 andre ledd kan et våpenkort også tilbakekalles hvis innehaveren ikke lenger har behov eller annen rimelig grunn til å ha skytevåpen. Det bør undersøkes om våpeneiere som har ervervet pistoler eller revolvere på grunnlag av medlemskap i skytterlag/ klubb, har opprettholdt medlemskapet. Det er spesielt eiere av pistoler og revolvere som politiet i første rekke bør føre en spesiell kontroll med. Dersom medlemskontingenten ikke er betalt de siste to årene, bør politiet be om en redegjørelse fra våpeneieren før man vurderer å tilbakekalle våpenkortet, jf. rundskriv 2009/009, pkt. 3.8.5.

POD ber i rundskrivet politidistriktene om å foreta en spesiell kontroll med personer som relativt nylig har ervervet pistol eller revolver, eller halvautomatiske rifler/-hagler som ikke er jaktvåpen, for å undersøke om de fortsatt er aktive skyttere. Dette gjelder særlig våpeneiere som har ervervet et større antall våpen over en forholdsvis kort periode.

Politiets kontroll med sivil oppbevaring av skytevåpen hos private, samlere og foreninger og lag
Våpenloven § 27a andre ledd gir politiet hjemmel til å foreta kontroll med oppbevaring hos den som har skytevåpen, våpendeler og ammunisjon, jf. forskriftens § 105. Kontrollen kan bare gjennomføres etter forhåndsvarsel. Krav til privatoppbevaring følger av forskriftens kap. 16 og i rundskriv 2009/009 pkt. 3.10. Ved politiets prioritering av kontroll av oppbevaring av skytevåpen ber POD om at det legges vekt på kontroll hos personer med samlerstatus og hos personer som oppbevarer et større antall våpen, jf. rundskriv 2009/009 pkt. 3.10.

I tillegg skal politiet i henhold til *forskrift om anlegg av, kontroll med og godkjenning av sivile skytebaner* godkjenne og føre løpende kontroll med sivile skytebaner.

Politiets kontroll med forhandlere, tilvirkere og børsemakere
Det følger av våpenloven § 16 første ledd at den som driver handel med skytevåpen, våpendeler og ammunisjon, må ha bevilling fra vedkommende departement. Ifølge våpenforskriften § 34 første ledd er bevillingsmyndigheten delegert til politimesteren på det stedet virksomheten skal drive. Politiet skal i tråd med forskriftens § 104 føre kontroll med at forhandlere overholder de pliktene de er pålagt, inkludert kontroll med forhandlernes:

a) kvartalsoppgaver
b) ammunisjonsprotokoll
c) forretnings- og lagerlokaler
d) oppbevaring av skytevåpen og ammunisjon

[19] Enkeltvedtak er definert i fvl. § 2 a og b.

Registrering i nasjonalt våpenregister
Ved tilbakekall av våpenkortet, skal tilbakekallingen føres i det sentrale våpenregisteret, med henvisning til politidistriktets journalnummer i arkivsystemet, jf. rundskriv 2009/009 pkt. 11.2.

Problemstilling 3: Sikrer Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll at våpenloven med forskrift og andre sentrale retningslinjer knyttet til behandling av våpensaker blir fulgt?

Ifølge *hovedinstruks fra Justis- og beredskapsdepartementet om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten* av 18. desember 2012 har direktoratet ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan.[20]

Dette innebærer at Politidirektoratet må etablere systemer og rutiner for å sikre at politidistriktene har tilfredsstillende intern kontroll knyttet til innvilgelse og oppfølging av våpensaker, herunder at forvaltningen gjennomføres i samsvar med gjeldende lover og regler, og krav til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Det følger av *Virksomhetsstyring – revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet* at direktoratets kontroll utøves gjennom rapportering, tilsyn, evaluering og andre tiltak. Systemene og rutinene i direktoratet skal være tilpasset risiko og vesentlighet og skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. økonomibestemmelsene pkt. 1.2, 2.1 og 2.2. Videre har Politidirektoratets ledelse ansvar for å påse at etablert internkontroll fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Direktoratet skal også sikre at resultatrapporteringen fra distriktene har en slik kvalitet at direktoratets ansvar for rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet kan ivaretas, jf. reglementets § 9 og bestemmelsenes pkt. 2.3.3.

Nasjonalt våpenregister
Formålet med våpenregisteret er å holde oversikt over registrerte skytevåpen, våpeneiere, våpenforhandlere og godkjente børsemakere for å sikre kontroll med sivile skytevåpen.[21] Ved innføring av våpenregisteret ble det pekt på at registeret skulle lette politiets etterforskningsarbeid og gi bedre kontrollrutiner.[22]Systemer og rutiner knyttet til våpenregisteret er en viktig del av internkontrollen på området.

Det følger av RPOD-2008-12 kap. 2 at Politidirektoratet er ansvarlig for nasjonalt våpenregister, mens det lokale organet (politidistriktene) har ansvaret for bruk av registrerte opplysninger ved sitt tjenestested.

Ifølge personopplysningsloven § 13 har den behandlingsansvarlige for et system ansvar for å etablere og gjennomføre sikkerhetstiltak for å sikre personopplysninger i et system. Det følger av personopplysningsforskriften § 2-8 at medarbeidere hos den behandlingsansvarlige bare skal bruke systemet for å utføre pålagte oppgaver, og selv være autorisert for slik bruk. Videre skal medarbeiderne ha nødvendig kunnskap for å bruke systemet i samsvar med de rutinene som er fastlagt. Tredje ledd krever at autorisert bruk av systemet skal registreres (logges). Forskriftens §§ 2-11 og 2-13 krever videre at det skal settes i verk tiltak for å hindre autorisert innsyn og endring i personopplysningene i informasjonssystemet. Dette innebærer at det må være etablert et system og rutiner for tildeling av rettigheter og roller i våpenregisteret, som er basert på tjenstlige behov. For å utdype kravene i personopplysningsforskriften benyttes anbefalinger i anerkjente standarder for informasjonssikkerhet.[23]

RPOD 2008-12 kap. 3 beskriver nærmere oppgavefordeling mellom Politidirektoratet, politidistriktene og særorganene og den enkelte bruker. Politidistriktene skal i henhold til kap. 3.2 utarbeide egne rutiner for sitt behandlingsansvar når det gjelder våpenregisteret, og beskrive disse i lokal instruks. Politimesteren i distriktet har også ansvar å sørge for at de som skal behandle våpensaker ikke får tilgang til våpenregisteret før nødvendig opplæring er gjennomført, jf. rundskriv 2009/009 og RPOD-2008-12 kap. 3.2. Ifølge rundskrivets kap. 2 vil politidistriktene bli kontrollert regelmessig om forhold knyttet til deres behandlingsansvar.

Ifølge lovens § 11, andre ledd bokstav e, skal personopplysningene som behandles i registeret, være korrekte og oppdaterte, og ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. §§ 27 og 28. Personopplysningsloven § 14 setter krav til at det skal etableres internkontroll som blant annet skal sikre

[20] Justis- og beredskapsdepartementet har med virkning fra 16. januar 2018 oppdatert hovedinstruks til Politidirektøren. Hovedinstruks av 18. desember 2012 er lagt til grunn i denne revisjonen.
[21] RPOD-2008-12 pkt. 1.3.
[22] Ot.prp.nr.21 (2000-2001), jf. Innst. O.nr.57 (2000-2001)
[23] NS ISO/IECD 27002:2013

personopplysningenes kvalitet. Internkontrollen skal ifølge RPOD-2008-12 pkt. 3.2 bestå av styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumentasjon.

6 Funn

6.1. Politidistriktenes søknadsbehandling

Problemstilling 1: Sikrer politidistriktene at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med våpenloven med tilhørende forskrift, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk og andre retningslinjer på området?

Den som vil kjøpe eller på annen måte erverve våpen eller våpendeler må ha tillatelse fra politimesteren i tilhørende politidistrikt. I 2017 er det i våpenregisteret registrert 71 594 søknader om erverv av skytevåpen. Av disse er 1361 søknader registrert som utgått – ikke behandlet. Antall vedtak i 2017 er da 70 233.

Tabell 3 Antall vedtak og avslag for 2017 og 2016 per politidistrikt

	Vedtak		Avslag	
Politidistrikt	**2017**	**2016**	**2017**	**2016**
Sør-Øst	9 427	7 697	165	243
Øst	9 101	7 945	164	169
Innlandet	7 893	6 820	153	171
Trøndelag	7 713	6 160	85	49
Vest	6 173	4 744	94	136
Oslo	5 330	5 069	96	148
Agder	5 604	4 696	127	150
Sør-Vest	6 218	5 090	23	13
Nordland	4 265	4 287	113	32
Møre og Romsdal	3 416	2 876	52	52
Troms	3 139	2 811	57	54
Finnmark	1 954	1 699	30	14
Sum	**70 233**	**59 894**	**1 159**	**1 231**

Kilde: Data fra nasjonalt våpenregister

Tabellen viser at i det i 2017 har vært en økning på vel 17 prosent i antall vedtak i våpensøknader. Bare 1,7 prosent av vedtakene er avslått i 2017, mot 2,1 prosent i 2016. Størsteparten av økningen i 2017 skyldes imidlertid våpenamnestiet våren 2017, hvor det ble levert inn 8066 skytevåpen og etterregistrert 2675 hagler.[24]

6.1.1. Politidistriktenes behandling av våpensøknader

Søknad om tillatelse til å erverve eller inneha skytevåpen eller våpendeler skal sendes på fastsatt skjema som dateres og underskrives av søkeren. Saksgjennomgangen viser at bare tre av 141 våpensøknader var mangelfullt utfylt.

Politiet kan gi søkeren tillatelse til å eie eller inneha skytevåpen når vedkommende oppfyller krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet, alder og behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen. Videre skal politiet i tråd med forvaltningsloven påse at søknaden er så godt opplyst som mulig før vedtaket gjøres.

Politidistriktenes vurdering av edruelighet, pålitelig og skikkethet
For å sikre at søkeren oppfyller egnede krav, opplyser samtlige politidistrikter at det foretas vandelssjekk av alle søkere. For søknader som gjelder erverv av skytevåpen til foreninger, lag mv., foretas det vandelssjekk av leder/formann.[25] Det er forskjeller mellom politidistriktene i hvilke registre det søkes i, men i hovedsak søkes det i politiets straffesaksregister (Strasak) og politioperativt system (PAL for PO eller PO).

Ifølge forarbeider til våpenloven skal det i utgangspunktet stilles samme edruelighetskrav ved våpenerverv som ved erverv av førerkort.[26] Ingen av politidistriktene opplyser i svarene på spørrebrevet at søkernes pålitelighet og edruelighet blir sjekket mot meldinger fra for eksempel helsetjenesten om inndragning av førerkort. Dette kan øke

[24] Politidirektoratets årsrapport 2017.
[25] Intervju med besøkte politidistrikter og spørrebrev.
[26] Rundskriv 2009/009.

risikoen for at personer som tidligere har fått inndratt førerkortet på grunn av manglende edruelighet eller psykiske forhold, kan få innvilget våpentillatelse.

Politidistriktenes vurdering av behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen
Søkeren må selv dokumentere om han/hun har et reelt behov for å inneha skytevåpen. I samtlige 141 gjennomgåtte saker har søkeren dokumentert behovet for å inneha skytevåpen, som for eksempel våpen til jakt, øvelses- og konkurranseskyting, museumsformål mv. Dokumentasjonen er enten vedlagt den arkiverte søknaden, eller saksbehandleren har notert i våpenregisteret hvilket behov og eventuelt hvilken dokumentasjon som er forevist.

Innhenting av manglende dokumentasjon
Hvis en søknad er mangelfull skal søkeren opplyses om mangler som bør rettes, få en frist til å rette opp manglene og eventuelt få veiledning om hvordan dette skal gjøres. Svar på spørrebrev og saksgjennomgangen viser at politidistriktene etterspør manglende dokumentasjon fra søkeren ved e-post, tekstmelding, telefon, brev eller ved oppmøte hos politiet. Det er imidlertid varierende praksis i politidistriktene på om det blir satt frist for retting av mangler ved søknaden, og hvilken frist som settes. Fire av de 26 politidistriktene som har besvart spørsmålet i spørrebrevet, gir ingen frist for tilbakemelding, og tre av distriktene opplyser at det varierer om det settes en frist, eventuelt at ordlyden «innen rimelig tid» eller «snarest mulig» benyttes. Hvis manglende dokumentasjon ikke mottas innen fristen, viser svarene på spørrebrevet at ni av de 26 politidistriktene purrer søkeren én eller to ganger før skriftlig avslag.

Søkeren skal underrettes om vedtaket, og informeres om rett til opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage mv. Svar på spørrebrev viser at tolv av de 26 politidistriktene som har besvart spørsmålet avslutter saksbehandlingen hvis etterspurt dokumentasjon ikke mottas. Saken blir da avsluttet uten at søkeren får nærmere beskjed. I tre av distriktene blir heller ikke søker underrettet på forhånd om at søknaden ikke vil bli behandlet dersom etterspurt dokumentasjon ikke mottas innen fastsatt frist.

Politidistriktets vurdering av andre krav for å erverve skytevåpen
I henhold til kriteriene er det ikke tillatt å oppbevare registreringspliktige skytevåpen i ubebodd hytte, hus eller lignende. Politimesteren kan imidlertid gi dispensasjon for foreninger tilsluttet godkjente skytterorganisasjoner. Saksgjennomgangen viser at i åtte av tolv gjennomgåtte søknader hadde ikke politidistriktet oversikt over hvor våpnene i skytterlag og andre foreninger og klubber oppbevares. Oppbevaringsstedet for våpnene går ikke fram av våpenregisteret i noen av sakene. Ett av de besøkte politidistriktene opplyser at det er satt krav om at våpen til skytterlag og foreninger skal oppbevares i klubblokalene dersom de har mer enn fem våpen. Ved et mindre antall kan våpnene oppbevares privat hos en person i styret/ledelsen. De øvrige politidistriktene har ikke innført tilsvarende krav.

I rundskrivet presiserer Politidirektoratet at antall klubbvåpen i pistolklubber skal stå i et rimelig forhold til antall medlemmer som ikke har våpen registrert på seg selv. I tilfeller der antall klubbvåpen overstiger 4–5, bør politiet hente inn nærmere opplysninger om hvor mange betalende medlemmer i klubben som ikke har eget våpen. Ingen av de tolv gjennomgåtte søknadene hadde dokumentasjon som viste at politidistriktet hadde gjennomført de pålagte kontrollene.

Ifølge våpenforskriften kan politimesteren gi tillatelse til søkere om å bli godkjent som samler av skytevåpen og ammunisjon. Ettersom dette er et område som krever helt spesielle våpenhistoriske kunnskaper, har Politidirektoratet fram til sommeren 2011 benyttet Forsvarsmuseet som konsulent.[27] Politidistriktene opplyser i intervju at dette er en krevende oppgave. Direktoratet opplyser at det ikke er gitt spesielle føringer til distriktene etter at Forsvarsmuseet, på grunn av manglende ressurser, frasa seg denne oppgaven. Dette har medført ulike rutiner i distriktene. Ett av distriktene har innført krav om at søkeren selv må hente inn bekreftelse fra Norsk Våpenhistorisk Selskap (NVS) på at våpnene vedkommende ønsker å erverve er godkjent som samlevåpen. De fire andre besøkte distriktene foretar selv denne vurderingen.

Avslag på våpensøknader
Begrunnelsen for et avslag på en våpensøknad skal som hovedregel vise til de regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på. Saksgjennomgangen viser at samtlige søkere som får avslag, får tilsendt avslagsbrev med begrunnelse og opplysninger om klageadgang i henhold til forvaltningsloven. Samtlige avslag som ble gjennomgått i revisjonen, var begrunnet med manglende egnethet.

[27] NOU 2011:19 *Ny våpenlov – gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov*

Revisjonen viser at politidistriktene i hovedsak følger våpenloven og forvaltningslovens bestemmelser i søknadsbehandlingen. Enkelte distrikter bryter forvaltningslovens regler om underretning fordi de ikke gir søkeren informasjon om avslag på grunn av manglende og/eller ufullstendig dokumentasjon. Det er også et forbedringspotensial når det gjelder kontroll av søkerens edruelighet og pålitelighet. Politidistriktene gjennomfører heller ikke Politidirektoratets anbefalte kontroller av antall våpen i skytterlag. Revisjonen viser at flere distrikter ikke har tilstrekkelig oversikt over hvor skytevåpnene som er ervervet til lag og foreninger oppbevares.

6.1.2. Dokumentasjon og arkivering av søknadsbehandlingen

God forvaltningsskikk innebærer at saksbehandling og vurderinger som gjennomføres i forbindelse med søknad om våpentillatelse, skal være forsvarlig dokumentert, slik at det er mulig å etterprøve om vilkårene for vedtaket er oppfylt. Dokumentasjonen er også relevant for senere oppfølging av våpeneieren.

Dokumentanalyse av Politidirektoratets regelverk på våpenområdet viser at det ikke er gitt føringer til politidistriktene om hva som skal dokumenteres av de vurderingene som er lagt til grunn for vedtaket, for blant annet å sikre at forvaltningslovens krav til etterprøvbarhet blir etterlevd. Dette har medført at det er ulik praksis i politidistriktene om gjennomført vandelsjekk dokumenteres i forbindelse med innvilgelse av søknad.

I intervju med besøkte politidistrikt opplyser ett av fem politidistrikt at vurderinger i forbindelse med vandelssjekk blir dokumentert ved å notere *OK* på søknaden. Saksgjennomgangen viser imidlertid at denne rutinen ikke var etablert fullt ut i distriktet. De besøkte politidistriktene mener at når søknaden blir stemplet, datert og signert av saksbehandleren som har utført vurderingene, er dette å anse som en bekreftelse på at nødvendige kontroller og vurderinger er foretatt. Videre viser svarene fra spørrebrevet at 57 prosent av politidistriktene ikke dokumenterer hvilken informasjon som er hentet inn, og hvordan dette er vurdert. Tre distrikter opplyser imidlertid at de legger inn informasjon i våpenregisteret dersom det har vært tvil om innvilgelse av søknaden og saken har vært diskutert med for eksempel en påtalejurist. Sju av de 23 politidistriktene som har besvart spørrebrevet merket av på søknaden at vandelsjekk er gjennomført, mens 3 av de 23 distriktene arkiverer de rapportene som er benyttet i vurderingen.

Svar på spørrebrevet viser at det også er ulike rutiner for arkivering av søknad og tilhørende dokumentasjon av søkerens behov for våpen. Omtrent halvparten av politidistriktene oppbevarer all mottatt dokumentasjon sammen med søknaden, mens det i de øvrige distriktene er ulike rutiner for hva som arkiveres og ikke. Saksgjennomgangen i de fem besøkte politidistriktene viser imidlertid at selv om arkivrutinene er forskjellige, er det likevel registrert i våpenregisteret at dokumentasjonen er vurdert.

I bruksplan for nasjonalt våpenregister slås det fast at ervervstillatelser for våpen pliktes å oppbevares inntil videre. Hvor lenge en søknad med dokumentasjon blir oppbevart, varierer mellom politidistriktene. Ifølge spørrebrev oppbevarer 13 av de 26 politidistriktene som har svart på spørsmålet i spørrebrevet dokumentasjonen i 10 år, mens åtte av distriktene oppbevarer dokumentasjonen til «evig tid».

Rundskriv 2009/009 og intervjuer med de besøkte politidistriktene viser at særlig vurderingen om søker oppfyller lovens krav til edruelighet, pålitelighet og skikkethet, er skjønnspreget. 22 av de 26 politidistriktene som har svart på spørsmålet i spørrebrevet opplyser at de ikke gjennomfører noen form for kvalitetssikring av saksbehandlers avgjørelser hvis ikke saksbehandleren på eget initiativ tar kontakt med en jurist eller overordnet. I de fire siste politidistriktene gjennomføres det enkelte stikkprøver med jevne mellomrom.

Revisjonen viser at manglende felles retningslinjer for dokumentasjon og arkivering har ført til ulike rutiner i distriktene når det gjelder hvilken dokumentasjon av behov og vurderinger av vandel som arkiveres sammen med søknaden. Det varierer også mellom politidistriktene hvor lenge dokumentasjonen oppbevares.

6.1.3. Registrering i våpenregisteret

Det sentrale våpenregisteret er underlagt personopplysningsloven, inkludert grunnkrav om at opplysningene skal være korrekte og oppdaterte.

Ifølge politidistriktene er ikke kvaliteten på registrerte data i våpenregisteret tilfredsstillende.[28] Distriktene opplyser at manuelle våpensøknader med tre gjennomslagsark kombinert med utydelig håndskrift kan føre til feilregistreringer. Hvis et våpen tidligere er registrert med feil, for eksempel med punktum, bindestrek eller store

[28] Intervju hos besøkte politidistrikter, saksgjennomgang og svar på spørrebrev.

bokstaver i stedet for små bokstaver, vil det automatisk føre til feilregistrering ved nyregistrering/eierskifte for samme våpen. Det samme gjelder hvis våpenforhandlernes lagerbeholdningslister over inntak av skytevåpen blir registrert feil. Denne registreringen må foretas manuelt, og for enkelte politidistrikter er det snakk om en stor mengde data. Hvis våpenet registreres feil vil det ikke kunne søkes opp i registeret ved bytte av eier eller kjøp fra forhandleren. I slike tilfeller blir våpenet registrert på nytt, og det blir da en dobbeltregistrering i registeret.

En søknad har avgjørelsesmulighetene *innvilget, avslag* eller *utgått–skal ikke benyttes*.[29] Saksgjennomgangen viser at det er varierende praksis mellom politidistriktene for hvordan følgende saker registreres:

- Søknader som ligger i påvente av etterspurt dokumentasjon, og er under behandling, blir ved enkelte politidistrikter satt til status *avslått*
- Søknader som ikke blir behandlet på grunn av manglende dokumentasjon, blir i enkelte politidistrikter registrert med status *avslått*, mens andre politidistrikter registrerer disse med status *utgått–skal ikke benyttes*.

Ulik praksis mellom politidistriktene medfører at avgjørelsesstatusene ikke blir entydige, og det vil for eksempel ikke være mulig å sammenligne statistikk over avslagssaker mellom politidistriktene.

Saksgjennomgangen viser også at merknadsfeltet i våpenregisteret brukes ulikt, blant annet ved at relevant informasjon og henvisninger til blant annet DocuLive ikke er lagt inn. Politidirektoratet påpeker i bruksplanen at det er viktig at alle relevante opplysninger kommer fram i dette feltet, men at personlige forhold ikke skal beskrives.

Våpenforskriften fastslår at våpenkort skal leveres inn til politiet når eiendomsretten til skytevåpen overdras til andre.[30] Ved å vise fram våpenkort får man kjøpt ammunisjon. Ifølge bruksplanen skal solgt våpen settes til *OK* (kort innlevert ved salg) i våpenregisteret når våpenkortet er levert inn. Saksgjennomgang og intervju ved de fem besøkte politidistriktene viser at ingen har etablert fast rutine for å hente inn gammelt våpenkort ved salg av våpenet til en annen person. Samtlige distrikter krysser også av i våpenregisteret for at våpenkortet er innlevert selv om dette ikke er tilfellet. Det gjøres for at saken skal framstå som ferdig behandlet i registeret. Svarene på spørrebrevene viser at 16 av de 24 politidistriktene som har svart på spørsmålet ikke henter inn selgerens våpenkort før kjøperen får utstedt nytt våpenkort.

Revisjonen viser at manglende felles føringer fra Politidirektoratet har ført til ulike rutiner i distriktene når det gjelder hvordan sakene registreres, og hvilken informasjon som registreres i våpenregisteret. Videre viser revisjonen at flesteparten av distriktene ikke sørger for at våpenkortet blir inndratt ved privat salg.

6.1.4. Saksbehandlingstid i politidistriktene

I henhold til forvaltningsloven skal en sak avgjøres uten ugrunnet opphold. Oversikt over saksbehandlingstid i våpenregisteret viser at saksbehandlingstiden varierer fra 6 dager til 206 dager i politidistriktene i 2017. Gjennomsnittet er på 41 dager i 2017 og 64 dager i 2016.

Lang saksbehandlingstid for våpentillatelser
Jegere frykter for jakta. Behandlingstiden for våpensøknader har økt kraftig ved enkelte politidistrikter. Ifølge Oslo politidistrikt skyldes det først og fremst lav bemanning over tid.

Svar på spørrebrevet og saksgjennomgangen viser at ingen politidistrikter gir foreløpige svar dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før søknaden behandles.[31] Noen politidistrikter opplyser i svarene på spørrebrevet at dette er blitt vurdert, men at det i stedet er besluttet å bruke den tiden det tar å gi et slikt svar til søknadsbehandling. Oppslag på de fem besøkte politidistriktenes hjemmesider i 2017 viser at det heller ikke gis informasjon om saksbehandlingstid utover forvaltningslovens krav.

6.2. Politidistriktenes oppfølging og kontroll med våpentillatelser og bevillinger

[29] Jf. bruksplanen kap 2.5
[30] Dette gjelder ifølge bruksplanen ikke når et våpen hentes fra våpenforhandlerens lagerbeholdning.
[31] Jf. krav i fvl. § 11 a første og tredje ledd.

Problemstilling 2: Sikrer politidistriktene at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie og inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og gjennomføres det kontroller etter våpenloven og forskriftens bestemmelser?
Politiets løpende kontroll av den enkelte våpeneier er et ledd i arbeidet med å forebygge ulykker og hendelser. Oppfølging av den enkelte våpeneieren/-forhandleren kan være å sjekke om våpeneier/-forhandler fortsatt oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen, og å kontrollere sivil oppbevaring av skytevåpen og ammunisjon.

6.2.1. Politidistriktenes kontroll med sikte på mulig tilbakekall av våpenkort

Når politiet finner at vilkårene (personlig skikkethet) og behovet for våpentillatelsen eller bevillingen som forelå på innvilgelsestidspunktet ikke lenger foreligger, skal våpenkortet tilbakekalles. Dette innebærer at politidistriktene må være aktive for å sikre at regelverket blir etterlevd.

Tabell 4 Antall tilbakekalte våpentillatelser per politidistrikt mot antall våpeneiere og antall bekymringsmeldinger om våpen

Politidistrikt	Våpeneiere 2017	Tilbakekall 2017/2016		Bekymringsmeldinger våpen		
		2017	2016	2017	2016	2015
Sør-Øst	68 513	147[32]	187	33	39	55
Øst	61 150	70	82	101	124	92
Innlandet	60 846	166	145	101	88	38
Trøndelag	59 937	60	72	109	84	39
Vest	46 126	81[33]	53	57	47	41
Oslo	40 167	23[34]	53	23		
Agder	33 481	40	64	50	59	
Sør-Vest	33 085	59[35]	44	106	137	17
Nordland	30 971	85[36]	88	42	54	46
Møre og Romsdal	25 805	75	94	42	29	29
Troms	18 142	69	56	64	51	
Finnmark	11 995	5[37]	21			
SUM	***490 218***	**880**	**959**	**728**	**712**	**357**

Kilde: Data fra nasjonalt våpenregister og politidistriktenes svar på spørrebrev. Det er lagt inn en fotnote for de politidistriktene som har avvik mellom distriktenes rapportering på spørrebrevet, og i Politidirektoratets årsrapport 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 4 viser at åtte av de tolv nye politidistriktene i 2017 har hatt en reduksjon i antall tilbakekalte våpen sammenlignet med 2016, mens fire distrikter har hatt en økning. Totalt sett har det vært en reduksjon på vel åtte prosent fra 2016. Dataanalysen av politidistriktenes tilbakerapportering på spørrebrevet viser også at det er store ulikheter mellom de enkelte driftsenhetene i de nye distriktene (de gamle politidistriktene).

Tilbakekall av våpenkort grunnet personlig skikkethet
Politimesteren *skal* tilbakekalle våpenkort hvis innehaveren ikke er edruelig og pålitelig eller dersom han av særlige grunner kan anses å være uskikket til å ha skytevåpen. Dersom vilkårene for tilbakekall grunnet manglende personlig skikkethet kan være til stede, understreker Politidirektoratet at det er viktig at distriktene omgående vurderer tilbakekall av våpenkortet.

Saksgjennomgangen viser at i samtlige 44 gjennomgåtte saker for 2016–2017 gjelder tilbakekallingen personlig skikkethet. De fleste av tilbakekallene (26 av 44) er foretatt med bakgrunn i bekymringsmeldinger (19) og meldinger fra helsetjenesten (7). Ti av sakene har grunnlag i vask av våpenregisteret mot Strasak, politiloggen sentralt eller lokalt (PAL for PO eller PO) og/eller mot Indicia. De resterende åtte sakene har grunnlag i beslag i forbindelse med straffesak (fire saker), anmeldelse av innbrudd, søknad om nytt våpen, kontroll mot folkeregisteret og kontroll av oppbevaring av våpen.

[32] Sør-Øst politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 202 tilbakekall av våpenkort.
[33] Vest politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 47 tilbakekall av våpenkort.
[34] Oslo politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 42 tilbakekall av våpenkort.
[35] Sør-Vest politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 8 tilbakekall av våpenkort.
[36] Nordland politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 73 tilbakekall av våpenkort.
[37] Finnmark politidistrikts rapportering til Politidirektoratet for 2017 er 22 tilbakekall av våpenkort.

Bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten

Bekymringsmeldinger er den viktigste kilden for politiet når det gjelder vurdering av tilbakekall av våpen. Samtlige politidistrikter opplyser i svaret på spørrebrevet at de har etablert rutiner for å motta og behandle bekymrings-meldingene. Besøkene ved utvalgte politidistrikter bekrefter også at bekymringsmeldingene følges opp fortløpende. Politidirektoratet har gjennom disponeringsskriv til politidistriktene satt krav om at det skal etableres samarbeid med helsevesenet for å fange opp personer som av helsemessige grunner ikke er skikket til å inneha våpen og førerkort.[38]

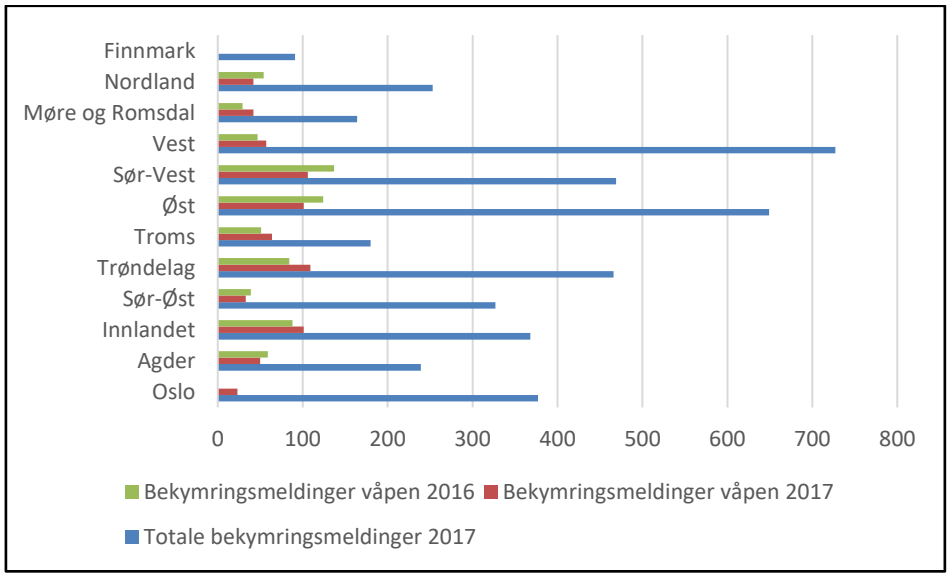
Faktaboks 1 Forebygging gjennom forvaltning og bekymringsmeldinger

Politidistriktene innførte i 2014 ***Forebygging gjennom forvaltning***. Ordenspatruljer, påtalemyndigheter mv. som blir kjent med at en person muligens ikke lenger er skikket til å inneha for eksempel førerkort og våpen, skal dele sin bekymring videre til seksjon for forvaltning i tilhørende politidistrikt gjennom å skrive en **bekymringsmelding.** Våpenkontoret skal på bakgrunn av denne meldingen vurdere hvorvidt det bør gjennomføres tilbakekall av våpenkort. På denne måten vil det bidra til å forebygge både alvorlige hendelser og kriminalitet, med vekt på samfunnssikkerhet.

Kilde: Politidirektoratet

Intervju med politidistriktene, saksgjennomgangen, analyse av svarene på spørrebrevet og oversikt fra Politidirektoratet over totalt antall bekymringsmeldinger viser at de fleste bekymringsmeldingene og meldingene fra helsetjenesten som politidistriktene mottar, gjelder inndragelse av førerkort. Intervju og saksgjennomgang ved de fem besøkte politidistriktene viser at to av distriktene hadde etablert samarbeid mellom kontorene for våpen og førerkort fra 2017. På denne måten sikrer de at samtlige bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten blir vurdert både mot utstedte førerkort og innvilgede våpentillatelser. To politidistrikter innførte samarbeid i løpet av 2017, mens ett politidistrikt ikke hadde etablert samarbeid. Dette politidistriktet opplyser også i intervju at de anser risikoen som høy for at nødvendige tilbakekall av våpen ikke blir gjort.

Figur 1 Totalt mottatte bekymringsmeldinger i politidistriktene i 2016–2017 sett i forhold til innrapportert antall bekymringsmeldinger som er behandlet av våpenkontoret



Kilde: Rapport fra Politidirektoratet over totale bekymringsmeldinger og politidistriktenes svar på spørrebrev om antall bekymringsmeldinger om våpen som er behandlet.

Figur 1 viser at bare 16,9 prosent av de totale bekymringsmeldingene for førerkort og våpen politidistriktene mottok i 2017, er vurdert mot innvilgede våpentillatelser. Tilsvarende tall for 2016 er 16,5 prosent. Dette innebærer at politidistriktene som ikke har etablert rutiner for å sikre at alle bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten som gjelder førerkort også blir vurdert mot våpentillatelser, risikerer at våpen ikke blir tilbakekalt i tide, og at alvorlige ulykker og hendelser kan oppstå.

Et viktig element i *Forebygging gjennom forvaltning* er at distriktene må jobbe aktivt med politiets kultur for å sikre at det meldes fra om bekymring for personer som ikke lenger fyller vilkårene for å inneha tillatelser fra politiet.[39]

[38] Disponeringsskriv for 2014 og 2015 til politidistriktene, jf. rundskriv 2012/007 *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke - oppgaver og samarbeid.*
[39] Dokument fra Politidirektoratet mottatt 1. februar 2018 med beskrivelse av mål og innhold i *Forebygging gjennom forvaltning*

Politidistriktene bekrefter i intervju at den viktigste årsaken til variasjoner i antall bekymringsmeldinger mellom politidistriktene antas å være hvor aktivt distriktet har jobbet med å gi informasjon og opplæring for å gjøre operativt mannskap, jurister og andre i politiet oppmerksom på hvilken mulighet som ligger i *Forebygging gjennom forvaltning*. En analyse av dataene i de fem besøkte politidistriktene viser at de fire distriktene som har vært aktive og gitt informasjon og opplæring, også kan vise til en økning i antall bekymringsmeldinger.

Vask av våpenregisteret mot andre sentrale registre i politiet og gjennomgang av operasjonsloggen (PO/PAL for PO)
En viktig kontroll for å avdekke personer som ikke lenger er egnet til å ha skytevåpen, er vask av våpenregisteret mot politiets straffesaker/operasjonslogg mv. I 2017 har 15 av 27 politidistrikter ikke hatt noen form for vask av våpenregisteret mot politiets registre. Det tilsvarende tallet for 2016 var tolv politidistrikter. Bare ni distrikter vasket våpenregisteret mot straffesaker (Strasak) i 2017, mot 13 i 2016.

Flere av distriktene opplyser at de ikke vet hvordan en eventuell vask mot Strasak skal gjennomføres på en effektiv måte. Flere distrikter opplyser også at vasken ikke er foretatt jevnlig på grunn av våpenamnestiet, sammenslåing av politidistriktene i våpenregisteret og lite tilgjengelige ressurser.

Faktaboks 2 IKT løsninger/registre som kan benyttes av politidistriktene for å følge opp våpentillatelser
Strasak: Register for straffesaker, som gir en oversikt over straffesakene og saksbevegelser fram til saken er endelig eller rettskraftig.
PO og PAL for PO: Politioperativt system er politiets vaktjournal og oppdragshåndteringsverktøy som i sanntid skal gi oversikt over hendelser et politidistrikt (PO) eller i alle politidistriktene (PAL for PO), tilgjengelige ressurser i et politidistrikt og støtte forebygging og straffesaksarbeid.
Agent: IKT-løsning for fellessøk i utvalgte nasjonale registre med den hensikt å effektivisere registersøkingen.
Indicia: Benyttes i to atskilte spor, henholdsvis etterretning i et forebyggende perspektiv, og som etterforskningsstøtte i saker av særlig omfattende og/eller distriktsovergripende karakter.

Kilde: Politidirektoratet

Tilbakekall av våpen grunnet manglende behov
Våpenkort *kan* også tilbakekalles hvis innehaveren ikke lenger har behov for eller det ikke foreligger annen rimelig grunn til å ha skytevåpen. Politidirektoratet har bedt distriktene spesielt undersøke om våpeneiere som har ervervet pistoler eller revolvere på grunnlag av medlemskap i skytterlag/klubb, har opprettholdt medlemskapet.

Bare ett av 27 politidistrikter svarer i spørrebrevet at de har foretatt kontroll av våpeneierens behov i 2017, mot to distrikter i 2016. Noen politidistrikter opplyser at det er gjennomført enkelte kontroller, spesielt mot øvelses-/konkurranseskyting, tidligere år, men at dette ikke er prioritert de siste to–tre årene. Vurdering av våpeneierens behov blir som oftest først foretatt når våpeneieren av en eller annen grunn har kommet i politiets søkelys, eller når vedkommende søker om tillatelse til å inneha flere våpen.[40]

Politidistriktenes saksbehandling og oppfølging av vedtaket om tilbakekall av våpenkort
Politiet plikter å gi et foreløpig svar når en part henvender seg til politiet, for eksempel etter et forhåndsvarsel eller et vedtak, og saksbehandlingen hos politiet tar mer enn én måned. Dersom saksbehandlingsreglene ikke følges, kan det føre til at et vedtak blir ugyldig, og at parten får beholde våpenet.

Samtlige 44 gjennomgåtte saker vurderes forsvarlig dokumentert og mulig å etterprøve. I sju av sakene er det ved revisjonsbesøket ikke fattet et skriftlig vedtak innenfor forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid, selv om forhåndsvarslene er sendt for fire–ti måneder siden. Flere av partene har også gitt uttalelse til forhåndsvarselet innen fristen. Videre viser saksgjennomgangen at i totalt 14 av 31 saker er vedtaksbrev sendt senere enn to måneder etter forhåndsvarselet.

Ved tilbakekall av våpenkortet grunnet skikkethet skal våpenkortet og skytevåpenet straks leveres inn til politiet. Når politiet beslutter midlertidig innlevering av våpen skal den midlertidige innleveringen av våpen tidsbegrenses til seks uker. Saksgjennomgangen viser at i de tilfeller hvor våpenet ikke allerede er inndratt, ber politidistriktene i forhåndsvarselet om at registrerte og uregistrerte våpen leveres inn snarest mulig eller innen en frist på noen dager. Det er imidlertid bare ett av de besøkte politidistriktene som følger opp og sikrer at alle våpen kommer inn som fastsatt i forhåndsvarselet. I seks av de sju sakene hvor det ennå ikke er fattet vedtak til tross for at forhåndsvarsel er sendt ut for flere måneder siden, er heller ikke våpnene inndratt.

Saksgjennomgangen viser videre at inndratte våpen blir liggende hos politiet betydelig lenger enn våpenforskriftens bestemmelse om seks uker. En årsak til dette er ifølge intervju med politidistriktene at det er få våpeninnehavere

[40] Intervju med politidistriktene, saksgjennomgang og tilbakemeldinger på spørrebrev.

som ut fra eget initiativ selger sine våpen når de først er inndratt. Videre sier distriktene at dette nedprioriteres av politiet på grunn av lite ressurser.

Revisjonen viser at samtlige politidistrikter gjennomfører tilbakekall av våpen grunnet personlig skikkethet, hvor 59 prosent av de gjennomgåtte sakene har bakgrunn i mottatte bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten. Revisjonen viser også at enkelte politidistrikt ikke har sikret seg at innkomne meldinger blir vurdert mot våpentillatelser. Revisjonen viser i tillegg at 55 prosent av politidistriktene i 2017 ikke har vurdert våpeninnehavere mot straffesystemet og/eller operasjonsloggen. Videre foretar politidistriktene heller ikke kontroller av våpeneierens behov, og Politidirektoratets føringer blir derfor ikke fulgt opp. Det er også registrert svake rutiner i besøkte politidistrikter når det gjelder oppfølging av forhåndsvarsel og å sikre at våpnene som er pålagt å bli levert inn til politiet, faktisk blir innlevert.

6.2.2. Politidistriktenes kontroll og oppfølging av oppbevaring og bevillinger

Etter våpenlovgivningen kan politiet kontrollere oppbevaring av skytevåpen hos dem som har skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. Sikker oppbevaring av skytevåpen og ammunisjon er viktig for å hindre at skytevåpen kommer i hendene på uvedkommende og misbrukes.

Tabell 5 Oversikt over hvor mange og hvilke kontroller som er gjennomført i politidistriktene i 2017 og 2016

	Private/samlere		Foreninger og klubber (kollektive våpenkort)		Forhandlere	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Sør-Øst	3	3	1		4+flere[41]	1+ flere
Øst	4	20			4	
Innlandet	3	7	1	1		
Trøndelag	36	72			5	5
Vest						1
Oslo			1			
Agder			1			
Sør-Vest	4					
Nordland	5				1	
Møre og Romsdal	6	11	2			
Troms					ca. 40	
Finnmark	40	43	1	2		2

Kilde: Spørrebrev til politidistriktene. Ved tom rute har ikke politidistriktene oppgitt at det er gjennomført kontroller. Ved cirkatall er politidistriktet usikker på hvor mange kontroller som er gjennomført.

Tabell 5 viser at kontroll av oppbevaring av skytevåpen mot våpeneiere og forhandlere er et virkemiddel som blir lite brukt av politiet i det forebyggende arbeidet for å hindre ulykker og hendelser. Analyser av politidistriktenes svar på spørrebrevet viser at det også er store ulikheter mellom de enkelte driftsenhetene (de gamle politidistriktene) i de nye distriktene når det gjelder hvor mange og hvilke kontroller som er gjennomført.

23 av 27 av de gamle politidistriktene opplyser også i svarene på spørrebrevet at kontroll og oppfølging av våpeninnehavere og bevillinger i 2017 ikke er gjennomført med bakgrunn i planer og risikovurderinger. Noen distrikter opplyser at de gjennomfører kontroller basert på ad-hoc-hendelser og bekymringsmeldinger i stedet for planer og risikoanalyser.

Kontroll av oppbevaring av skytevåpen hos private, samlere, foreninger og klubber

Politiet skal kontrollere om våpeninnehavere etterlever reglene for oppbevaring av skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. Tabell 5 viser at fire av politidistriktene ikke har gjennomført kontroller av oppbevaring hos private våpeneiere og våpensamlere i 2017. I 2016 var det seks distrikter som ikke gjennomførte kontroller. Antall kontroller varierer betydelig mellom politidistriktene, men det det ser ut som det bare er to politidistrikter som har systematiske kontroller av oppbevaring av våpen hos private/samlere.

Videre viser tabell 5 at bare seks av politidistriktene har gjennomført kontroller av oppbevaring av våpen i foreninger og klubber i 2017, mot bare to i 2016. Totalt sett er det gjennomført bare sju kontroller i 2017 og tre kontroller i 2016. Dette er svært lite i forhold til det antallet foreninger og klubber som har ervervet våpen i

[41] En av driftsenhetene (gammelt politidistrikt) i politidistriktet har i løpet av 2016–2017 kontrollert samtlige forhandlere.

politidistriktene. I politidistriktenes svar på spørrebrevet kommer det imidlertid fram at det mangler klare føringer fra Politidirektoratet om hvilke krav som skal stilles til foreninger og klubber som oppbevarer skytevåpen i egne lokaler.

Kontroll av forhandlere, børsemakere og tilvirkere
Den som driver handel med skytevåpen, våpendeler og ammunisjon må ha bevilling fra politiet. Politiet skal føre kontroll med at forhandlerne overholder de plikter og betingelser de er pålagt. I dette ligger også kontroll av kvartalsoppgaver og at våpen, våpendeler og ammunisjon oppbevares i henhold til regelverket. Tabell 5 viser at bare fem av politidistriktene gjennomførte kontroll mot forhandlere i 2017, mens bare fire gjennomførte kontroller i 2016.

Bevillingen skal ifølge våpenloven tilbakekalles dersom forretningen ikke har solgt registreringspliktige skytevåpen det siste året. Ingen av de fem besøkte politidistriktene har gjennomført kontroller med formål om tilbakekall av bevillingen i 2016–2017. Bare ett av 27 politidistrikter svarer i spørreskjemaet at det er gjennomført kontroller med dette formålet.

Ingen av de besøkte politidistriktene kontroller forhandlernes kvartalsoppgaver. Hvis kvartalsoppgavene ikke mottas blir de heller ikke purret. Ifølge våpenforskriften skal politiet kontrollere at våpenforhandlernes kvartalsoppgaver stemmer med fortegnelser over den enkeltes salg av våpen sammenholdt med lister over de våpenene som er kommet inn til den enkeltes våpenlager (inn- og uttaksmeldinger). Politidistriktene stiller imidlertid spørsmål ved hensikten med denne kontrollen. Ettersom våpenbeholdningen endrer seg så raskt at de mottatte listene ikke vil være oppdaterte, vil en kontroll kreve store ressurser både hos politiet og hos forhandlerne.

Revisjonen viser at det gjennomføres få kontroller av oppbevaring av våpen hos private og samlere, og nesten ingen kontroller hos foreninger/lag og forhandlere. De fleste kontroller som gjennomføres er basert på ad-hoc-hendelser og bekymringsmeldinger. Det er bare fire av politidistriktene som har utarbeidet risikovurderinger som grunnlag for planer og tiltak.

6.2.3. Oppfølging av våpen i dødsbo og utvandrede med våpenkort

Mange skytevåpen kommer på avveie når eieren dør eller flytter utenlands.[42] Politidirektoratet opplyser at det har vært en helautomatisk oppdatering av folkeregisteret mot våpenregisteret hver måned de siste årene. Oppdateringen gir blant annet opplysninger om dødsfall og utvandrede. Dette blir flagget i systemet, og det enkelte politidistrikt må selv hente ut lister og følge opp.

Dersom innehaver av individuelt våpenkort dør, skal kortet innleveres til politiet. Politidirektoratet ga i perioden 2009–2012 føringer til politidistriktene om at oppfølging av våpenkort til døde personer skal prioriteres.

Tabell 6 Antall våpenkort i dødsbo per 31. desember 2017

Politidistrikt	Våpenkort i dødsbo	Død eier registrert med våpenkort	Prosentandel våpenkort i dødsbo i forhold til antall våpenkort i distriktet
Oslo	3 898	927	9,79
Øst	10 383	5 513	16,80
Innlandet	14 641	8 541	24,23
Sør-Øst	11 536	6 229	16,98
Agder	5 694	3 276	17,12
Sør-Vest	1 952	1 116	5,95
Vest	3 764	2 092	8,24
Møre og Romsdal	3 940	2 382	15.43
Trøndelag	7 418	4 126	12,47
Nordland	2 112	1 159	6,89
Troms	1 134	626	6,34
Finnmark	993	597	8,37
Sum	**67 465**	**36 584**	**13,85**

Kilde: Data fra nasjonalt våpenregister per 31. desember 2017

[42] NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen.*

Tabell 6 viser at det per 31. desember 2017 er registrert 67 465 våpenkort (skytevåpen og våpendeler) i dødsbo i våpenregisteret. Disse våpnene er fordelt på 36 584 våpeneiere. Tabellen viser også at det er store variasjoner mellom distriktene.

Revisjonsbesøkene og svarene på spørrebrevet viser at politidistriktene vurderer dette som et viktig område. Intervjuene viser imidlertid at det er etablert ulike rutiner for å følge opp. Noen politidistrikter følger systematisk opp når dødsfall inntreffer, mens andre distrikter følger dette opp mer ad hoc. I svarene på spørrebrevet opplyser politidistriktene at de i 2017 ikke har hatt tilstrekkelige ressurser til å følge opp våpen i dødsbo. Elleve av 27 politidistrikter har ikke fulgt dette opp i 2017, mot fire i 2016.

Politidistriktene opplyser at det er krevende å få kontroll på våpen i dødsbo fordi de ofte gis bort til slektninger/venner eller oppbevares i fritidsbolig. Samtidig øker antallet våpen i dødsbo. For eksempel oppgir ett politidistrikt at antallet øker med cirka 60 personer hver måned.

Analyse av mottatte data fra våpenregisteret viser at det per 31. desember 2017 er registrert 4393 våpenkort med utvandret eier. Antallet varierer fra 99 våpenkort i Finnmark politidistrikt til 682 våpenkort i Sør-Øst. Bare to av 27 politidistrikter opplyser at de har gjennomført enkelte kontroller av utvandrede i 2017, mot fem politidistrikter i 2016. To politidistrikter svarer på spørrebrevet at de har rettet oppmerksomhet mot dette tidligere, men at det er et vanskelig område som krever mye ressurser.

Ifølge politidistriktene er det høy risiko for at det ikke er tilstrekkelig oversikt over hvor våpnene fra dødsbo og fra utvandrede befinner seg. I tillegg viser distriktene til at de mangler oversikt over et stort antall hagler som ble anskaffet før 1990, som det ikke er registreringsplikt på, og våpen registrert på våpeneiere uten fast bopel. I tillegg er det i våpenregisteret registrert nesten 25 000 våpen som er meldt tapt og/eller stjålet i politidistriktene.[43]

6.2.4. Registrering av informasjon i våpenregisteret

Våpenregisteret er et verktøy som skal bidra til å sikre kontroll med sivile skytevåpen. Saksgjennomgangen viser at for 21 av 44 saker om tilbakekall er det manglende informasjon i våpenregisteret. Dette gjelder om det faktisk er vurdert eller foretatt tilbakekall, om våpenet er inndratt, eventuelt hvor det oppbevares, hvor langt saken har kommet i saksbehandlingen og henvisning til eventuell DocuLive-sak. Videre viser saksgjennomgangen at det også varierer mellom politidistriktene hvilken informasjon som registreres. Dette kan også variere mellom saksbehandlere i samme distrikt.

Dokumentanalyser, intervjuer og svarene på spørrebrevet viser at politidistriktene ikke har fått føringer fra Politidirektoratet om hvilken informasjon som skal være registrert, bare at det ikke skal lagres taushetsbelagt informasjon i våpenregisteret. Direktoratet opplyser i intervju at de forventer sporbarhet i saker hvor det er opprettet en DocuLive sak.

6.3. Politidirektoratets styring og kontroll av våpenområdet

Problemstilling 3: Sikrer Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll at våpenloven med forskrift og andre sentrale retningslinjer knyttet til behandling av våpensaker blir fulgt?

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer.[44] Dette innebærer at Politidirektoratet som virksomhetsleder skal etablere en integrert internkontroll som blant annet skal sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler.

Svakheter og utfordringer på våpenområdet har vært kjent og dokumentert gjennom flere tidligere undersøkelser:

- Datatilsynet avdekket i 2008 flere alvorlige mangler i våpenregisteret, og konkluderte med at våpenregisteret ikke tilfredsstiller de kravene til kvalitet som gjør det egnet til å ivareta registerets formål.[45]
- Rapporten fra 22.juli-kommisjonen pekte på flere mangler, og viste til at det bør foretas tiltak for å sikre at det ikke blir et større gap mellom den forventningen samfunnet har til kontroll med våpen, og den risikoen

[43] Mottatt rapport fra våpenregisteret som viser våpenkort med 100 våpen+ per 27.august 2017. Dette innebærer at antallet kan være noe høyere enn denne rapporten viser.
[44] Hovedinstruks fra Justis- og beredskapsdepartementet om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten av 18.desember 2012.
[45] Kontrollrapport for våpenregisteret – tilsyn foretatt av Datatilsynet i 2008.

samfunnet tar med dagens praksis.[46] Flertallet i justiskomiteen støttet regjeringen i at blant annet våpenkontrollen måtte styrkes.
- I forarbeidene til ny våpenlov ble det vist til en rekke svakheter på våpenområdet og våpenregisteret, blant annet kontroll og oppfølging.[47]

6.3.1. Nasjonalt våpenregister – ansvarsforhold og datakvalitet

Systemer og rutiner for våpenregisteret er en viktig del av internkontrollen på våpenområdet. Personopplysningsloven stiller krav til at den behandlingsansvarlige for systemet gjennom planlagte og systematiske tiltak skal sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. I rundskriv 2008/12 er behandlingsansvaret for våpenregisteret, jf. personopplysningsloven, delt mellom direktoratet, politidistriktene og særorganene. Direktoratet er ansvarlig for systemet som sådant, mens politidistriktene har ansvaret for den bruken av opplysninger som skjer på hvert enkelt tjenestested.

Etter rundskrivet har politidistriktene ansvar for å ivareta informasjonssikkerheten med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, og de skal utarbeide et tilfredsstillende internkontrollsystem. Svarene i spørrebrevet viser at politidistriktene ikke arbeider systematisk med sikkerhetstiltak og internkontrollsystem for å sikre personopplysninger i våpenregisteret. Det er bare tre av distriktene som svarer bekreftende på at det er utarbeidet lokale rutiner eller retningslinjer for å følge opp dette. 14 av 24 politidistrikter svarer at de ikke har utarbeidet et internkontrollsystem for å ivareta kravene til informasjonssikkerhet som følge av personopplysningsloven og forskrift.

Politidirektoratet skal ifølge rundskriv 2008/12 samle dokumentasjon som beskriver et tilfredsstillende internkontrollsystem, inkludert dokumenter som beskriver ivaretakelsen av informasjonssikkerhet. Videre skal politidistriktene regelmessig bli kontrollert på om de følger opp sitt ansvar for å ivareta informasjonssikkerheten og etablere sikkerhetstiltak, inkludert utarbeiding av lokale retningslinjer. Politidirektoratet opplyser at det per nå ikke foreligger noe dokumentasjon som beskriver den interne kontrollen av informasjonssikkerheten i politidistriktene. Videre uttaler direktoratet at ansvarsfordelingen i våpenregisteret er noe som må vurderes.

Analyse av rundskriv og styringsdokumenter, informasjon fra intervjuer og distriktenes svar på spørrebrevet viser at det er usikkerhet om hvem som har behandleransvaret for våpenregisteret, og hvem som har ansvar for hva ved gjennomføring av sikkerhetstiltak. Uklarhetene understrekes også i en risikoliste for våpenregisteret som er utarbeidet av Politidirektoratet høsten 2017.

Datakvalitet i våpenregisteret

Det er kjent at nasjonalt våpenregister inneholder mange feilføringer og ukorrekte opplysninger. Våpenlovutvalget trakk fram at datakvaliteten i våpenregisteret var av svært vekslende karakter, og at mange våpen var lagt inn på en slik måte at de ikke lett kan finnes igjen ved søk på våpentyper eller kaliber.[48] 22. juli-kommisjonen og Datatilsynet har også omtalt en rekke svakheter og feil i registeret.

I intervju med POD og politidistriktene opplyses det at overgangen fra ulike papirløsninger i 54 separate registre til en felles nasjonal løsning i 2002–2003 var en stor kilde til feil. Data fra fysiske kartotekkort ble manuelt lagt inn under relativt stort tidspress. Feilene ble dermed videreført i det nye registeret.[49]

Intervjuene med de fem besøkte politidistriktene viser at det ikke har skjedd vesentlige forbedringer de siste årene. Alle distriktene er bekymret for den svake kvaliteten på dataene i systemet. Det pekes spesielt på at samme våpen er registrert flere ganger (dobbeltføringer), at registeret ikke er fullstendig, og at det er mange unøyaktigheter i informasjonen, jf. kap. 6.1.3. Flere distrikter viser i denne forbindelsen til at feil og mangelfulle registreringer skyldes dårlig eller manglende opplæring i bruk av registeret. I svarene på spørrebrevene påpeker flere distrikter at mange av våpendataene må legges inn manuelt, og at systemet er bygd opp på en måte som gjør at det er lett å gjøre feil. Flere distrikter opplyser også at det er

> «Systemet er gammelt og utdatert, det er mye feilføringer og det er lett å gjøre feil når man registrerer»
> Svar fra et politidistrikt i spørrebrev

[46] NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, kapittel 17.
[47] NOU 2011:19 *Ny våpenlov – gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og forslag til ny våpenlov.*
[48] NOU 2011:19 *Ny våpenlov, pkt. 3.6.2.*
[49] Verifisert referat fra intervju med POD og PIT 28.september.2017.

vanskelig å ta ut statistikk fra registeret, og at den dårlige datakvaliteten gjør at de ikke kan stole fullt og helt på de rapportene som tas ut.

Politidirektoratets tiltak for å forbedre kvaliteten i våpenregisteret
Politidirektoratet opplyser i intervju at det hovedsakelig har blitt gjennomført korrektive tiltak etter Datatilsynets gjennomgang i 2008. De viktigste tiltakene vedrørende datakvalitet er:

- Tiltak for økonomistyring: Gebyrfeltet er låst, slik at det ikke lenger kan gjøres endringer.
- Vask av registeret mot folkeregisteret: De siste 3–4 årene har det vært helautomatiske oppdateringer av informasjon om navn, adresse og dødsfall basert på personnummeret en gang i måneden. Det enkelte distrikt kan selv hente ut lister over for eksempel døde.
- Forbedringer i forbindelse med våpenamnesti: Egne statuskoder for våpen som leveres inn ved våpenamnesti.
- EU våpenpass: Det er opprettet et eget felt som markerer hvilke våpen som er med i våpenpass.

Direktoratet opplyser videre at med unntak av jevnlig vask mot folkeregisteret foretas det ingen andre kontroller av informasjonen i våpenregisteret. I et brev til Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2017 opplyser direktoratet at det i 2018 vil bli ryddet opp i de 5772 duplikatene av våpenkortene som finnes i løsningen.[50] Politidirektoratet opplyser også at de ønsker å gjøre minst mulig endringer i systemet nå fordi, det er på en gammel ikt-plattform. Det arbeides med en konseptutredning om digitalisering i politiet som også omfatter våpenforvaltningen.[51]

Revisjonen viser at Politidirektoratet ikke har en samlet oversikt over dokumentasjonen som beskriver internkontrollsystemet. Dette skaper usikkerhet i politidistriktene om hvem som har behandleransvaret for våpenregisteret og ansvar for gjennomføring av sikkerhetstiltak. Revisjonen viser videre at nesten halvparten av politidistriktene ikke har utarbeidet et internkontrollsystem som ivaretar informasjonssikkerheten, og at direktoratet heller ikke har fulgt opp distriktene på dette området. Videre viser revisjonen at det fortsatt er dårlig datakvalitet i våpenregisteret, med blant annet dobbeltføringer, feilregistreringer, unøyaktigheter og mangler i informasjonen.

6.3.2. Systemer og rutiner for tilgangshåndtering (autorisasjon)

Personopplysningsforskriften krever at medarbeidere bare skal bruke informasjonssystemet for å utføre pålagte oppgaver, og at de skal være autorisert for bruken. Videre skal medarbeideren ha nødvendig kunnskap for å bruke informasjonssystemet, og autorisert bruk av systemet skal logges. Det skal settes i verk tiltak for å hindre uautorisert innsyn og endring i personopplysninger i informasjonssystemet. Et viktig tiltak som bidrar til dette, er å ha et godt system for tilgangshåndtering.[52] Autorisasjon skal gis av politimesteren eller sjefen for et særorgan.[53]

Våpenregisteret har tre ulike tilgangsnivåer: *superbruker*, *skrivetilgang* og *lesetilgang*. [54]

Revisjonen har mottatt to oversikter fra Politidirektoratet over tilgangene i våpenregisteret, henholdsvis 13. september 2017 og 26. januar 2018. Årsaken til dette er at direktoratet 9. oktober 2017 sendte et brev til politidistriktene hvor det ble orientert om den pågående revisjonen på våpenområdet, og hvor det samtidig ble bedt om at distriktene ryddet opp i tilganger til våpenregisteret. Distriktene ble blant annet bedt om umiddelbart å slette felles brukertilganger og sørge for at ansatte med tjenstlige behov fikk tildelt individuell brukertilgang. Brukere som ikke lenger hadde tjenstlig behov, eller som hadde sluttet i politiet, skulle også slettes.[55] Begge oversiktene er sammenstilt i tabell 7.

Tabell 7 Oversikt over antall brukere og ulike tilgangstyper i våpenregisteret per 13. september 2017 og 26. januar 2018

Instans/distrikt	Brukere totalt		Super-brukere		Fellesbrukere Upersonlige brukere		Skrive-tilgang	
	13.9. 2017	26.1 2018	13.9. 2017	26.1 2018	13.9. 2017	26.1 2018	13.9. 2017	26.1 2018

[50] Brev fra POD til JD av 11.desember.2017 - Tilstand og tiltak vedr det nasjonale våpenregisteret.
[51] Verifisert referat fra intervju med POD og JD av 17.januar 2018.
[52] Personopplysningsforskriften § 2-8.
[53] Politidirektoratets rundskriv 2008/12, kap. 8.1 Autorisasjon.
[54] Politidirektoratets rundskriv 2008/12, kap. 8.1 Autorisasjon.
[55] Brev fra Politidirektoratet til politidistriktene, Sysselmannen og Kripos av 9. oktober 2017

Agder	234	213	5	5	2	0	195	40
Finnmark	148	152	0	0	2	3	69	73
Innlandet	442	409	6	5	3	1	78	63
Kripos	62	64	1	1	0	0	5	15
Møre og Romsdal	362	309	0	0	1	0	69	59
Nordland	223	213	0	0	0	0	13	10
Oslo	140	136	9	9	1	3	31	28
PD (PIT)	37	41	31	34	1	1	13	14
POD	13	14	2	2	2	1	2	2
PST	96	96	1	1	1	1	5	5
Spesialenheten for politisaker	2	2	0	0	0	0	0	0
Sysselmannen på Svalbard	13	13	2	2	0	0	9	9
Sør-Vest	288	295	4	3	4	0	60	58
Sør-Øst	709	676	7	9	5	1	98	94
Troms	236	203	0	0	1	0	69	61
Trøndelag	860	584	1	1	3	0	290	202
Vest	318	269	1	1	15	0	159	126
Økokrim	1	1	0	0	0	0	0	0
Øst	322	335	3	2	3	0	66	66
Totalt	**4506**	**4025**	**73**	**75**	**44**	**11**	**1231**	**925**

Kilde: Oversikt over brukere fra nasjonalt våpenregister

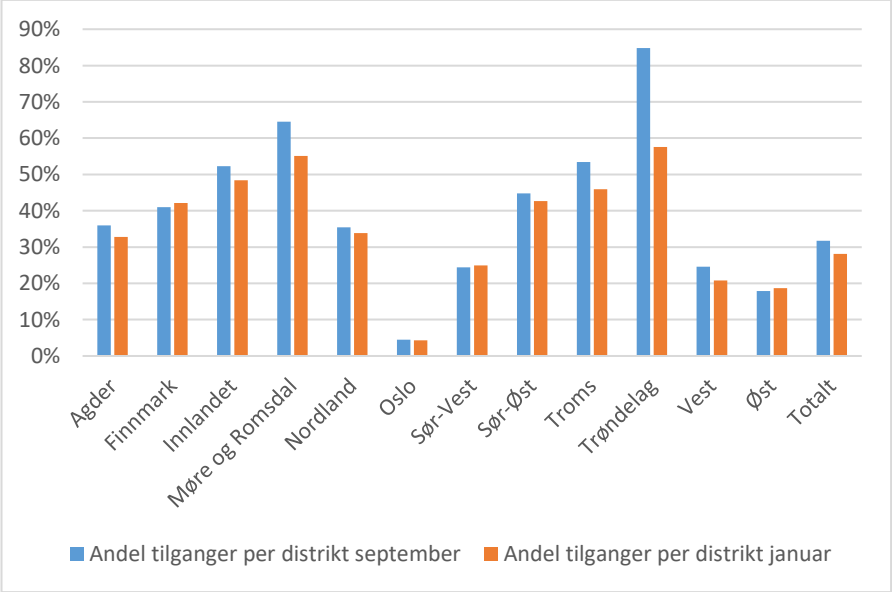
Tabell 7 viser at det etter oppryddingsarbeidet har skjedd forbedringer på flere områder. Likevel er det fortsatt behov for ytterligere oppryddinger i tilgangene. Det er fortsatt stor variasjon mellom politidistriktene, både i antall brukere totalt og antall brukere med superbruker- og skrivetilgang. De store forskjellene mellom politidistriktene kan tyde på at det er ulik praktisering av grunnlaget for autorisering av tilganger til registeret.

Politidirektoratet bekrefter at oppryddingsarbeidet ikke er ferdig. Det er ryddet opp i doble brukere og fellesbrukere, men direktoratet har registrert at enkelte politidistrikter fortsatt har mange superbrukere.[56]

Totalt antall brukere

Tabell 7 viser at det etter oppryddingsarbeidet er 4025 brukere i våpenregisteret, en reduksjon med cirka 500 siden oktober 2017.

Figur 2 Antall tilganger i prosent av totalt antall ansatte per politidistrikt, per september 2017 og per januar 2018



[56] Verifiisert referat fra intervju med POD og JD 17. januar 2018.

Kilde: Antall tilganger: Oversikt over brukere per 13. september 2017 og per 26. januar 2018. Antall ansatte: POD årsrapport 2017.

Figur 2 viser at totalt antall tilganger (lese- og/eller skrivetilgang) i prosent av totalt antall ansatte i distriktene etter oppryddingen fortsatt varierer fra 4 prosent i Oslo til 58 prosent i Trøndelag. Ulikhetene kan tyde på at antall tilganger ikke er tilpasset det tjenstlige behovet i flere av distriktene.

Superbrukere, fellesbrukere og doble brukere

Tilgangsnivået *superbruker* innebærer tilgang til alle funksjoner. Det skal autoriseres én superbruker ved hvert politidistrikt. Tabell 7 viser at det i januar 2018 er 75 ansatte som har tilgangen superbrukere i våpenregisteret, mot 73 per september 2017. Antall superbrukere i politidistriktene varierer fra null (fire distrikter) til ni, hvorav Sør-Øst har flest per januar 2018.

ISO-standarden[57] anbefaler at det benyttes unike brukerkontoer, slik at handlinger i systemet kan knyttes til en konkret bruker. Politidirektoratet opplyser i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 11. desember 2017 at alle *felles brukere* (upersonlige brukere) i våpenregisteret er slettet. Dataanalysen viser imidlertid at det fortsatt er elleve fellesbrukere i registeret, fordelt på sju politidistrikter. Dette er redusert fra 44 per september 2017.[58]

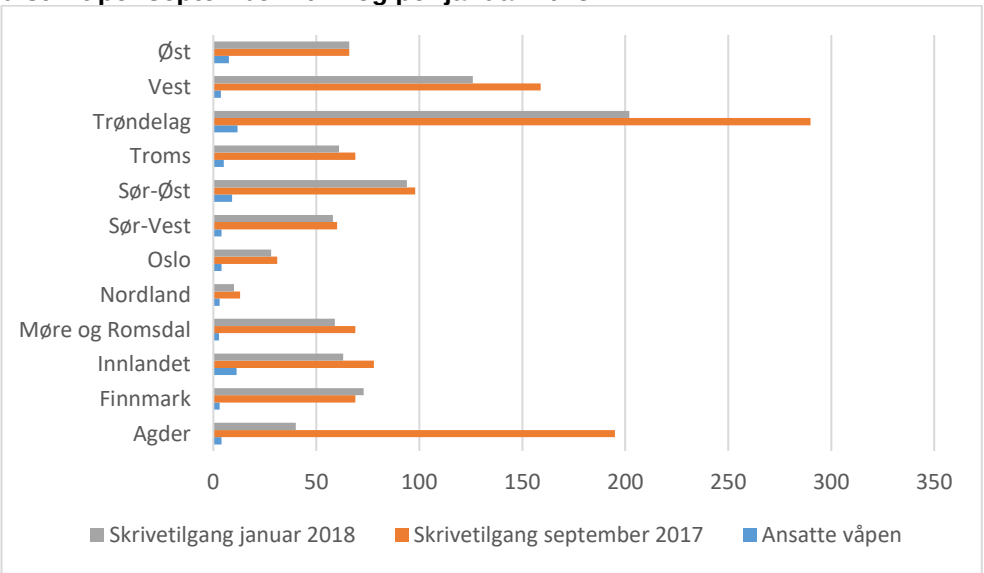
Analysen viser også at det etter oppryddingen fortsatt er fire doble brukere i systemet, mot 19 doble brukere per september 2017. Dette innebærer at det var 19 personer som hadde to forskjellige brukerkontoer.[59]

Utstrakt bruk av fellesbrukere gjør det vanskelig å ha kontroll på hvem som har mulighet til å se data og foreta endringer i systemet, og systemet blir dermed sårbart for uautorisert innsyn og endring. Deling og videreformidling av passord til fellesbrukere vil ytterligere svekke kontrollen og øke sårbarheten.

Skrivetilganger

Skrivetilgang til våpenregisteret innebærer adgang til å endre opplysninger i registeret knyttet til personer bosatt i eget distrikt. Tilgangen skal bare gis til ansatte som behandler våpensøknader. Antall brukere med skrivetilgang er redusert fra 1 231 til 925 i forbindelse med oppryddingen (25 prosent). Det er imidlertid fortsatt store forskjeller mellom distriktene.

Figur 3 Antall skrivetilganger i forhold til antall ansatte som behandler våpensøknader for det respektive distrikt per september 2017 og per januar 2018[60]



Kilde: Oversikt over brukere fra nasjonalt våpenregister. Antall ansatte: Oppgitt av politidistriktene i spørrebrev.

Analysen i figur 3 viser at alle distrikter har gitt skrivetilganger til langt flere enn de som behandler våpensøknader. Antall tildelte skrivetilganger varierer også mye mellom distriktene, fra 13 i Nordland til 290 i Trøndelag. Dette innebærer at tjenstlig behov for å ha skrivetilgang synes å bli vurdert ulikt mellom distriktene. Totalt har 23 prosent

[57] NS-ISO/IEC 27002:2013

[58] I analysen har revisjonen skilt ut åpenbare fellesbrukere (brukerkontoer med navn som «Alle», «FellesXXX», «Adm» eller «Lesebruker») og brukere som ikke er registrert med fornavn/etternavn.

[59] Analysen påviste ytterligere 7 navn med flere brukerkontoer knyttet til seg. Dette var «vanlige» navn lokalisert i ulike distrikter og ble antatt å være unike personer.

[60] Tallene for antall personer som jobber på våpenområdet er rapportert inn fra det enkelte politidistrikt i forbindelse med vårt spørrebrev.

av alle brukere i våpenregisteret skrivetilgang per januar 2018. Tilsvarende tall for september 2017 er 27 prosent.

Distriktenes oppfølging og ansvarsforhold av brukertilganger
Politidistriktene skal gjennomføre periodisk vurdering av brukertilganger for å vurdere tjenstlig behov og tilgangsnivå. I spørrebrevet svarer ni av 27 distrikter at de har årlige eller jevnlige gjennomganger av brukertilgangene. 12 distrikter svarer at de ikke har eller at de ikke er kjent med faste rutiner for dette. I tre av distriktene skjer gjennomganger i forbindelse med endringer i ansettelsesforhold eller ved ledig kapasitet.

ISO-standarden anbefaler at hendelseslogger som registrerer brukeraktiviteter, avvik, feil og informasjonssikkerhetshendelser, produseres, oppbevares og gjennomgås regelmessig.[61] Politidirektoratet opplyser i intervju at det ved endringer av data foretas logging i systemet. Søk på våpenkort blir ikke logget. Politidirektoratet opplyser videre at det ikke er etablert rutiner for å følge opp logger i systemet.[62] Manglende oppfølging av logger gjør at det er vanskelig å oppdage endringer eller analysere uønskede hendelser.

Opplæring i bruk av våpenregisteret
Politidirektoratet har ansvaret for at det finnes et opplæringsopplegg for våpenregisteret, og at dette holdes oppdatert. Alle brukere av våpenregisteret skal gjennomgå nødvendig opplæring for sitt brukernivå og sin rolle før de blir autorisert som bruker. Ansvaret for opplæringen er lagt til det enkelte tjenestested, men Politidirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om opplæringens innhold.[63]

Politidirektoratet opplyser i intervju at det ikke finnes noe opplæringsopplegg for våpenregisteret, og at opplæring i bruk av systemet ikke er prioritert til nå.

Revisjonen viser at selv etter Politidirektoratets opprydding i våpenregisterets brukertilganger høsten 2017 har fortsatt mange medarbeidere tilgang til systemet, også tilganger med vide brukerrettigheter. Stor variasjon i antall tilganger og tilgangstyper i politidistriktene tyder på ulik praktisering ved autorisering av brukere. Politidistriktene har ikke etablert gode nok rutiner for jevnlige gjennomganger av brukertilgangene.

6.3.3. Politidirektoratets føringer og krav til politidistriktene

Et viktig element i styringen av politidistriktene er å gi faglige prioriteringer og stille krav til rapportering. Faglige prioriteringer og virkemidler for politidistriktene skal nedfelles i disponeringsskrivene til det enkelte politidistrikt.[64] Politidirektoratets styring og oppfølging skal støtte opp under departementets mål og føringer i tildelingsbrevet, og samtidig være tilpasset risiko og vesentlighet.[65]

Dokumentanalyse av disponeringsskrivene for perioden 2014-2017 viser at det er formulert få mål og gitt få føringer på området for våpenforvaltning fra Politidirektoratet til politidistriktene. Føringene gjelder i hovedsak implementering av «forebygging gjennom forvaltning» og bekymringsmeldinger, samt å etablere samarbeid med helsevesenet (2014). I 2017 er det også vist til at politiet skal benytte muligheten til å tilbakekalle forvaltningstillatelser som ledd i forebyggelsen av kriminalitet og gjennomføringen av våpenamnestiet.

Ifølge disponeringsskrivene skal distriktene i 2014–2017 rapportere på antall mottatte bekymringsmeldinger.[66] Resultatkravet er at det skal produseres like mange eller flere bekymringsmeldinger enn resultatene for tidligere år. For 2017 skal det også rapporteres på våpenamnestiet. I tillegg viser Politidirektoratets årsrapportering til departementet for 2017 at det er hentet inn informasjon fra politidistriktene om antall vedtak etter våpenloven, antall tilbakekall av våpentillatelser og antall klager på vedtak.

Justis- og beredskapsdepartement og Politidirektoratet bekrefter i møte at det de siste årene er gitt få føringer fra Politidirektoratet til politidistriktene på våpenområdet.

Dokumentanalyse av styringsdokumentene viser videre at Politidirektoratet ikke har gjennomført noen helhetlig vurdering av risiko på våpenområdet, blant annet som grunnlag for føringer og oppfølging i distriktene. Det er imidlertid synliggjort enkelte risikoforhold i *rundskriv 2009/009*, som politidistriktene bes vurdere å følge opp. Når det gjelder føringer og krav fra Politidirektoratet, viser politidistriktene til *rundskriv 2009/009* med tilhørende lov og

[61] NS-ISO/IEC 27002:3013 punkt 12.4.1.
[62] Verifisert referat fra møte med POD 14.juni 2017.
[63] Politidirektoratets rundskriv 2008/12.
[64] Virksomhetsstyring - revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet.
[65] Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.2.
[66] Rapportering på totalt antall bekymringsmeldinger, både for førerkort og våpenkort.

forskrift, *Bruksplan for nasjonalt våpenregister* fra 2009 og *Forebygging gjennom forvaltning*. Svarene på spørrebrevet viser imidlertid at 13 av de 23 politidistriktene som har svart på spørsmålet i spørrebrevet opplever at direktoratets føringer og krav på området ikke er gode nok. Forhold som antall kontroller av våpeneiere og kontroll av skytebaner og forhandlere trekkes spesielt fram. I flere av intervjuene med politidistriktene og i svarene på spørrebrevet blir det også pekt på at en viktig årsak til at våpenområdet ikke blir prioritert i distriktene, er manglende føringer og krav fra direktoratet.

Politidistriktene viser videre i svarene på spørrebrev og i intervjuer til at *rundskriv 2009/009* legger opp til at det skal gjøres vurderinger, men referanser som «kan», «bør» og «om» innebærer at det i for stor grad overlates til politidistriktene selv å vurdere hvordan det skal gjennomføres. Distriktene mener at hvis Politidirektoratet hadde vært tydeligere på «skal»-krav i retningslinjene, ville det sikret bedre forståelse og mer likhet i distriktene.

Når det gjelder politidistriktenes søknadsbehandling, savner distriktene også felles føringer med krav til dokumentasjon og arkivering. 20 av 26 politidistrikter som har svart på spørsmålet i spørrebrevet oppgir at de mener føringene ikke er tilstrekkelige. Dokumentgjennomgangen viser at utover at *erverstillatelser for våpen pliktes oppbevart inntil videre*[67], har ikke Politidirektoratet gitt felles føringer om politiets dokumentasjon og arkivering av saksdokumenter og vurderinger. Direktoratet opplyser i intervju at også de er i tvil om hvilke krav som gjelder, men at de forutsetter at politidistriktene forholder seg til arkivlovens bestemmelser.

Videre opplyser politidistriktene i svarene på spørrebrevet og i intervju med besøkte politidistrikter at de savner felles opplæring og erfaringsutveksling på våpenområdet, blant annet samlinger med våpen som tema som gjennomføres jevnlig på landsbasis. Formålet med slike samlinger bør være å lære av hverandre, bygge nettverk og sikre lik forståelse og dermed likebehandling av regelverket.

Politidistriktene etterlyser også nasjonal, felles opplæring på våpentekniske temaer. Følgende utfordringer trekkes i denne forbindelse fram av politidistriktene:

- Det oppleves tidvis krevende å vurdere hvilke våpen søkeren har behov for i konkurranse-/øvelsesskyting. Rundskrivet er uklart, og det er spesielt utfordrende å skille våpen som kan brukes i flere skyteprogrammer.
- Det oppleves også at rundskrivet ikke er tilstrekkelig klart med hensyn til hvilke helsekrav som bør stilles til søkeren.
- Kontrollvirksomheten ved skytebaner er en teknisk utfordrende oppgave som er krevende for en saksbehandler å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse på. Ettersom skytebaneforskriften[68] ikke er oppdatert til dagens situasjon, er det vanskelig å vite hva som skal til for å få godkjent skytebaner. Politidirektoratet opplyser i intervju at Forsvaret burde vært brukt som sakkyndig. Ingen av de besøkte politidistriktene kjente til denne anbefalingen, og benytter derfor ikke Forsvaret i dette arbeidet.
- Det er usikkerhet rundt hvilke krav og vurderinger distriktene skal kreve av forhandlernes lokaler hvor våpen oppbevares.
- Det er risiko forbundet med at kontrollene på stedet blir gjennomført alene av sivilt personell uten tilstrekkelig opplæring og med manglende sikring.

Politidirektoratet viser i intervju til at fagfeltet krever solid opplæring. Men ettersom ansvaret for opplæringen er tillagt den enkelte politimester, er det ikke fulgt spesielt opp fra direktoratets side. På det sivile området har Politihøgskolen tidligere tilbudt et modulbasert utdanningsløp for politiets forvaltningsmessige gjøremål. Utdanningen er igjen tilgjengelig fra 2018.[69]

Revisjonen viser at det er gitt få føringer og rapporteringskrav fra Politidirektoratet på våpenområdet de siste årene. Videre viser revisjonen at politidistriktene etterlyser føringer og krav fra Politidirektoratet for å kunne prioritere ressurser riktig og sikre likebehandling i arbeidet. Revisjonen viser også at politidistriktene er usikre på hvordan flere av oppgavene skal gjennomføres, men det har likevel de siste årene ikke vært noe tilbud om opplæring i form av kurs og/eller erfaringsseminarer på området.

6.3.4. Politidirektoratets styring og kontroll med politidistriktene

[67] Bruksplan nasjonalt våpenregistrert, 2009.
[68] Forskrift om anlegg av, kontroll med og godkjenning av sivile skytebaner, 1.juli 1988
[69] Verifisert referat fra møter med utvalgte politidistrikter.

Som virksomhetsleder har Politidirektoratet ansvaret for å følge opp at internkontrollen i virksomheten etterleves. Dette innebærer blant annet å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon om status i politidistriktene for å kunne foreta risikovurderinger og sette i verk nødvendige tiltak for å sikre at våpenforvaltningen gjennomføres i samsvar med gjeldende regelverk og føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet. Informasjonen innhentes blant annet gjennom krav om rapportering og gjennomføring av kontrolltiltak i distriktene.

Politidirektoratet opplyser i intervju at det ikke har vært gjennomført systematisk kontroll av våpenforvaltningen, men at det kan ha vært sett på ved inspeksjon av politidistriktene. Samtlige 27 politidistrikter svarer på spørreundersøkelsen at Politidirektoratet ikke har gjennomført kontroll av distriktets våpenforvaltning de siste tre–fire år.

Direktoratet opplyser videre i intervju at det ut over føringer som blir gitt i forbindelse med klagesaksbehandling, ikke er involvert i hvordan politidistriktene organiserer og løser våpenforvaltningen. Flere politidistrikter viser i svarene på spørrebrevet til at Politidirektoratet gjennom flere år har fått tilbakemeldinger om svakheter og utfordringer på våpenområdet, og at det derfor er ønskelig at direktoratet tar tak i disse utfordringene sammen med distriktene.

Intervjuer, spørrebrev og saksgjennomgang i distriktene viser at det er svakheter i politidistriktenes styring og kontroll på våpenområdet:

- Åtte av de 26 politidistriktene som har besvart spørsmålet i spørrebrevet, har ikke utarbeidet retningslinjer for arbeidet med tilbakekall av våpenkort.
- I 14 av de 26 distriktene er det ikke utarbeidet retningslinjer for kontroll med oppbevaring av våpen.
- Seks av de 26 politidistriktene har ikke utarbeidet retningslinjer for oppfølging av våpen i dødsbo i henhold til direktoratets krav.
- Bare fire av 27 politidistrikter opplyser at oppfølging og kontroll på våpenområdet i 2017 er gjennomført med grunnlag i utarbeidede planer og risikovurderinger.
- I over halvparten av distriktene er kontroll av oppbevaring og våpentillatelser bare basert på ad-hoc-hendelser og mottatte bekymringsmeldinger.
- Saksgjennomgangen viser at Politidirektoratets føringer i rundskriv 2009/009 for å redusere risikoen for misbruk av skytevåpen ikke følges opp i tilstrekkelig grad i politidistriktene

Revisjonen viser at Politidirektoratet ikke har gjennomført noen systematisk kontroll av våpenområdet de siste årene. Det er for eksempel ikke utarbeidet planer basert på risikovurderinger for å ta hånd om de utfordringer og svakheter som politidistriktene over flere år har gitt tilbakemeldinger om. Det er heller ikke gjennom rapportering og kontroller hentet inn tilstrekkelig styringsinformasjon om status i distriktene til å gjøre det mulig for direktoratet å gjennomføre tiltak for å sikre etterlevelse av krav og føringer på området. Revisjonen har avdekket en rekke svakheter og risikoer knyttet til politidistriktenes styring og kontroll som direktoratet burde fulgt opp.

6.3.5. Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av våpenområdet

Politidirektoratet skal sikre at resultatrapporteringen fra distriktene har en slik kvalitet at direktoratets ansvar for rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet kan ivaretas.

Dokumentanalyse av tildelingsbrevene til Politidirektoratet i perioden 2014-2017 viser at departementets føringer på våpenområdet i hovedsak gjelder forebyggende politiarbeid og våpenamnestiet i 2017. I tillegg til å rapportere om antall innkomne våpen under våpenamnestiet i 2017 er rapporteringskravene i tildelingsbrevet:

- antall vedtak og antall tilbakekall av våpentillatelser i 2017, samt antall klager på vedtak, omgjøringsprosent i klageomgangen og saksbehandlingstid i Politidirektoratet
- status og utvikling for våpenforvaltning og kontroll, herunder tiltak for oppdatering av våpenregisteret innenfor gjeldende rammer 2014

Departementet opplyser at de forventer at Politidirektoratet rapporterer vesentlige avvik. Ettersom det til nå ikke har vært rapportert om avvik, legger departementet til grunn at gjennomføringen er i tråd med regelverket og de føringer som er gitt. Våpenområdet er ikke blitt særskilt tatt opp i den løpende styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet. [70] Dokumentanalyse av Politidirektoratets rapportering til departementet

[70] Verifisert referat fra møte med Justisdepartementet og Politidirektoratet 17. januar 2018

de siste årene viser at direktoratet i liten grad har rapportert om status og utfordringer på våpenområdet med bakgrunn i departementets føringer om bedre kontroll og oppfølging av personer som innehar eller ønsker å inneha skytevåpen. [71] Som vist til i kap. 6.3.4 har Politidirektoratet foretatt få kontroller og ikke etterspurt eller hentet inn nok rapportering og annen dokumentasjon som viser status på området.
Justis- og beredskapsdepartementet viser i sin tilbakemelding på utkast til rapport til at det har vært mer dialog med Politidirektoratet om forbedring av våpenforvaltningen enn det som er nevnt over. Grunnlag for denne dialogen er brev fra departementet av 3. juni 2015 hvor departementet anmoder direktoratet om utfyllende rapportering på bakgrunn av mangelfull rapportering når det gjelder rapporteringskravet om *status og utvikling for våpenforvaltning og -kontroll, herunder tiltak for oppdatering av våpenregisteret innenfor gjeldende rammer*. Dialogen er ifølge departementet først og fremst rettet mot forbedring av datakvaliteten i våpenregisteret. Politidirektoratet redegjorde for iverksatte tiltak i brev av 19. juni 2015. Videre vises det til oppfølgingsbrev fra departementet av 30. september 2016 og direktoratets svar av 10. oktober 2016. I direktoratets svarbrev framkommer at direktoratet avventer ytterligere tiltak mot våpenregisteret før ressursbehovet og organiseringen av våpenforvaltningen i de nye politidistriktene er avklart.

Revisjonen viser at departementet gjennom styring og oppfølging ikke har sikret at Politidirektoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll på området.

7 Konklusjoner

Politiets godkjenning og kontroll med skytevåpen er av samfunnsmessig betydning. Det er få land som har en like stor våpentetthet per innbygger som Norge. Det er viktig at samfunnet kan ha trygghet for at de som eier og bruker skytevåpen har et dokumentert behov og viser en atferd som ikke reiser tvil om de er skikket til å erverve og inneha skytevåpen. Det er derfor strenge vilkår for kjøp og besittelse av våpen i Norge.

Den forvaltningsmessige kontrollen av sivile skytevåpen er i henhold til *lov om skytevåpen og ammunisjon* (våpenloven) lagt til politi- og lensmannsetaten. Loven fastslår at våpeninnehavere skal ha våpentillatelse fra politiet. Loven med tilhørende forskrift[72] fastsetter også vilkår for å kunne få våpentillatelse og gir regler for behandling av den enkelte våpensøknad. Loven omtaler videre kontrollordninger som skal fange opp endringer i livssituasjonen til den enkelte våpeninnehaver, og gir regler om kontroll og oppbevaring av skytevåpen, slik at de ikke kommer i urettmessige hender. Det er Politidirektoratet som har det overordnede ansvaret for våpenforvaltningen.

Revisjonen viser at politiet i behandling av våpensaker ikke etterlever alle kravene i våpenloven med forskrift og andre sentrale bestemmelser på området.

Politidirektoratet har ikke gitt tilstrekkelige føringer og krav til politidistriktene om dokumentasjon av søknadsbehandlingen og oppfølging og kontroll av våpeninnehavere. Revisjonen viser videre at politidistriktene ikke fullt ut benytter tilgjengelige virkemidler for å sikre tilstrekkelig kontroll med sivile skytevåpen. Nasjonalt våpenregister har ikke den kvaliteten et offentlig register skal ha, og kan ikke i tilstrekkelig grad benyttes som verktøy i politiets oppfølging. Samtidig viser revisjonen at det på grunn av manglende informasjon og oppdatering av våpenregisteret finnes et stort antall våpen som politiet ikke har oversikt over.

Svakhetene og utfordringene på våpenområdet har over tid vært kjent for Politidirektoratet, både gjennom distriktenes tilbakemelding, og gjennom ulike eksterne rapporter. Revisjonen viser at Politidirektoratets styring og kontroll på området har vært mangelfull. Blant annet er det ikke utarbeidet planer og tiltak basert på dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for oppfølging. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke gjennom sin etatsstyring fulgt opp at direktoratet har tilstrekkelig styring og kontroll på området.

7.1. Sikrer politidistriktene at søknader og tillatelser til å ha våpen blir behandlet i tråd med våpenloven med tilhørende forskrift, forvaltningsloven, god forvaltningsskikk og andre retningslinjer på området?

For å kunne eie eller inneha skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon må søkeren i henhold til våpenloven §§ 7 og 8 ha tillatelse fra politiet. Politiet skal gjennom sin kontroll sikre at søkeren oppfyller våpenlovens krav til edruelighet, pålitelighet, skikkethet, alder og behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen.[73] Politiets

[71] Rapporteringen for 2017 ble mottatt 6. april 2018, og er derfor ikke vurdert i denne sammenhengen.
[72] *Forskrift om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon mv.* (våpenforskriften).
[73] Våpenloven § 7, jf. våpenforskriften § 10.

saksbehandling skal følge prinsippene for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Det følger direkte av enkelte paragrafer i forvaltningsloven at saksbehandlingen skal være skriftlig dokumentert jf. § 11d om muntlig konferanse og nedtegning av opplysninger, og om kravet til skiftelig begrunnelse av enkeltvedtak jf. fvl. § 23. Det kan videre utledes av kravet til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk at saksbehandlingen skal være dokumentert og etterprøvbar.

Revisjonen viser at politidistriktene i hovedsak følger forvaltningslovens bestemmelser i saksbehandlingen. Søkeren blir opplyst om mangler i søknaden som bør rettes opp, mangler i dokumentasjonen som skal vedlegges søknaden etterspørres, og personen får veiledning om hvordan dette skal gjøres, jf. fvl. §§ 11 fjerde ledd og 17 første ledd. Enkelte politidistrikter setter imidlertid ikke noen frist for å rette opp manglene, og søkeren underrettes ikke alltid om at søknaden avslås hvis manglene ikke rettes opp. Ulike rutiner og ulik oppfølging i distriktene fører til at våpensøkere blir behandlet ulikt avhengig av hvilket politidistrikt som har mottatt søknaden.

Revisjonen viser videre at politidistriktene gjennomfører vandelskontroll av samtlige søkere. Når det gjelder kontroll av søkerens pålitelighet og edruelighet, opplyser ingen av politidistriktene at søkeren blir sjekket mot mottatte meldinger fra helsetjenesten om vurdering av tilbakekall av førerkort. Dette øker risikoen for at personer med helseproblemer får innvilget våpentillatelser.

Revisjonen viser også at flere distrikter ikke gjennomfører Politidirektoratets anbefalte kontroller for å sikre at skytterklubber ikke erverver flere våpen enn nødvendig, jf. rundskriv 2009/009.[74] I tillegg er det flere politidistrikter som ikke har tilstrekkelig oversikt over om skytevåpnene som er ervervet til skytterlag, oppbevares i skytterlagets lokaler eller hjemme hos en person som på vegne av skytterlaget er ansvarlig for utlevering, bruk og oppbevaring av våpnene. Dette kan blant annet innebære en sikkerhetsrisiko ved utrykninger.

Politidirektoratet har ikke gitt felles føringer til politidistriktene for å sikre etterlevelse av forvaltningslovens krav til dokumentasjon og etterprøvbarhet. Revisjonen viser at omtrent halvparten av politidistriktene oppbevarer mottatt dokumentasjon sammen med søknaden. I de øvrige distriktene er det ulike rutiner for hva som oppbevares. Revisjonen viser også at det er ulik praksis i politidistriktene om gjennomført vandelssjekk dokumenteres i forbindelse med innvilgelse av søknad. Dette innebærer at det ved flere politidistrikter ikke vil være mulig å etterprøve om vilkårene for vedtaket er oppfylt. Ettersom vurderingen av søkers edruelighet, pålitelig og skikkethet i stor grad er skjønnspreget, samtidig som det ikke gjennomføres kvalitetssikring av saksbehandlernes vurderinger, øker risikoen for ubevisste og bevisste feil og at personer som ikke bør inneha og erverve våpen får innvilget søknaden sin.

Revisjonen viser også at politidistriktene ikke har etablert rutiner for å sikre at en privat selgers våpenkort leveres inn til politiet når våpenet selges, jf. våpenforskriften § 29. Ettersom ammunisjon kan kjøpes ved å vise fram våpenkort, fører dette til risiko for at noen kan kjøpe ammunisjon uten å ha våpen.

7.2. Sikrer politidistriktene at våpenkort blir tilbakekalt dersom kravene til å eie og inneha våpen ikke lenger er oppfylt, og gjennomføres det kontroller etter våpenloven og forskriftens bestemmelser?

For å forebygge ulykker og alvorlige hendelser skal politimesteren i tråd med våpenloven § 10 tilbakekalle våpenkort hvis innehaveren ikke er edruelig og pålitelig, eller av andre grunner må anses som uskikket til å ha skytevåpen. Videre kan våpenkortet tilbakekalles dersom innehaveren ikke lenger har behov for eller annen rimelig grunn til å ha skytevåpen. Ved tilbakekall skal våpenkortet og skytevåpenet straks leveres inn til politiet. Politiet skal etter våpenloven § 27 også føre kontroll med sivil oppbevaring av skytevåpen, og kontroll med at forhandlere overholder de pliktene de er pålagt, jf. våpenforskriften § 104.

Revisjonen viser at tilbakekall av våpenkort i all hovedsak begrunnes med uskikkethet. Det gjøres få kontroller av våpeneiernes behov. Dette innebærer at Politidirektoratets føringer om å følge opp våpeneiere som har ervervet skytevåpen på grunnlag av medlemskap i skytterklubb, ikke blir gjennomført som forutsatt.

Samtlige politidistrikter vurderer tilbakekall av våpenkort med bakgrunn i mottatte bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten. Revisjonen viser imidlertid at bare 16,9 prosent av bekymringsmeldingene som forvaltningstjenesten i politiet mottok i 2017, er vurdert mot våpeneierne i våpenregisteret. Dette innebærer at de fleste av de innkomne meldingene til politidistriktene bare blir vurdert mot tilbakekall av førerkort. Tilsvarende tall

[74] Referanse med full benevnelse hvis vi ikke har nevnt dette rundskrivet tidligere.

for 2016 var 16,5 prosent. Revisjonen viser at en av hovedårsakene til dette er manglende samarbeid mellom våpenkontoret og førerkortkontoret i distriktet.

En annen årsak er at ikke alle politidistriktene har jobbet aktivt for å sikre at det meldes fra om bekymringer for personer som ikke lenger fyller vilkårene for å inneha tillatelser fra politiet. Revisjonen viser at de politidistriktene som har etablert et internt samarbeid mellom våpenkontoret og førerkortkontoret, og som har vært aktive og informert om betydningen av bekymringsmeldinger, også kan vise til en økning i antall meldinger. Det er viktig for politiets arbeid at alle bekymringsmeldinger og meldinger fra helsetjenesten blir sjekket mot våpenkort. Svakhetene øker risikoen for at tillatelse til å inneha skytevåpen ikke blir tilbakekalt i tide for å hindre alvorlige ulykker og hendelser.

Revisjonen viser også at bare 45 prosent av politidistriktene gjennomfører vask av våpenregisteret mot straffesaker (Strasak) og/eller politiets operasjonslogg i 2017, mot 44 prosent i 2016. Denne kontrollen kan avdekke våpeneiere som det ikke er mottatt bekymringsmelding om, og som bør vurderes for tilbakekall av våpenkort. Det er viktig å benytte seg av den informasjonen som ligger tilgjengelig i systemene, i det forebyggende arbeidet knyttet til tilbakekall av våpen.

Revisjonen viser videre at det kan ta lang tid fra en hendelse oppstår, til det blir gjennomført tiltak for å inndra våpen og sende vedtaksbrev til våpenhavere. Dette øker risikoen for hendelser og ulykker. Sen saksbehandling kan medføre at vedtak blir ugyldige og at parten får beholde våpenkortet.

Politidistriktene gjennomfører få kontroller av sivil oppbevaring av våpen hos private, samlere, foreninger og lag og forhandlere. Dette er viktige kontrollmuligheter som politiet har med tanke på å forebygge alvorlige hendelser og ulykker gjennom at skytevåpen kommer i hendene på andre enn våpeninnehaveren. Våpenforskriftens krav om at forhandlere som ikke har solgt registreringspliktige skytevåpen det siste året, skal få tilbakekalt bevillingen, blir dermed heller ikke etterlevd. Revisjonen viser at kontrollene i hovedsak er basert på ad-hoc-hendelser og bekymringsmeldinger i stedet for planer og gjennomførte risikoanalyser. Manglende styring og oppfølging kan medføre risiko for at kontroller som gjennomføres, ikke foretas på områder der konsekvensene er størst.

Revisjonen viser også at det er en rekke våpen som politiet ikke har oversikt over. Dette gjelder et stort antall våpen i dødsbo, utvandrede som fortsatt er registrert med våpen og våpeneiere uten fast bopel. Videre gjelder det våpen som er meldt tapt eller stjålet, enkelte våpen ervervet av foreninger og klubber, og et høyt antall hagler anskaffet før 1990 som ikke er registreringspliktige. Manglende oversikt utgjør en sikkerhetsrisiko for politipatruljer og andre med tanke på hendelser og ulykker.

7.3. Sikrer Politidirektoratet gjennom sin styring og kontroll at våpenloven med forskrift og andre sentrale retningslinjer knyttet til behandling av våpensaker blir fulgt?

Politidirektoratet har i henhold til hovedinstruks om økonomi- og virksomhetsstyring[75] ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene. Dette innebærer at direktoratet som virksomhetsleder skal etablere en integrert internkontroll som blant annet skal sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler.

Systemer og rutiner for våpenregisteret er en viktig del av internkontrollen på området. Personopplysningsloven § 13 stiller krav til at den behandlingsansvarlige for systemet gjennom planlagte og systematiske tiltak skal sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. Revisjonen viser at det er usikkerhet om behandleransvaret for registeret og ansvaret for gjennomføring av sikkerhetstiltak. Politidistriktene har ikke arbeidet systematisk nok med sikkerhetstiltak og interne kontroller for å sikre personopplysninger i registeret, og direktoratet har ikke fulgt opp distriktene i dette arbeidet. Dette innebærer risiko for at personopplysningene i våpenregisteret ikke er tilstrekkelig sikret.

Virksomhetens medarbeidere skal ifølge personopplysningsforskriften § 2-8 bare bruke informasjonssystemer til å utføre pålagte oppgaver, og selv være autorisert for slik bruk. Oversikt over tilganger i våpenregisteret viser at det er stor variasjon mellom politidistriktene, både i antall brukere totalt og antall brukere med superbruker- og skrivetilgang. Dette kan tyde på ulik praktisering av autorisering i politidistriktene. Felles rutiner for

[75] Hovedinstruks fra Justis- og beredskapsdepartementet om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten av 18. desember 2012 er lagt til grunn i revisjonen. Ny hovedinstruks har virkning fra 16. januar 2018.

tilgangshåndtering er nødvendig for å sikre at det bare er ansatte med tjenstlig behov som får tilgang til våpenregisteret.

Revisjonen viser videre at selv om Politidirektoratet har gjennomført enkelte tiltak for å bedre kvaliteten på dataene i registeret, inneholder registeret fortsatt mange feilføringer, dobbeltføringer og våpen som er lagt inn slik at de ikke lett kan finnes igjen. Disse feilene påvirker kvaliteten og reduserer også muligheten til å bruke registeret som et godt verktøy i våpenforvaltningen. Lav datakvalitet i våpenregisteret vil etter revisjonens vurdering også føre til at statistikk og rapportdata som blir hentet ut av registeret har mange feilkilder og dermed kan gi feil styringsinformasjon.

Politidirektoratet skal som virksomhetsleder etablere systemer og rutiner for å sikre at politidistriktene har tilfredsstillende internkontroll knyttet til innvilgelser og oppfølging av våpensaker, jf. bestemmelsene pkt. 2.4. Revisjonen viser at Politidirektoratet har gitt få mål og føringer til politidistriktene de siste årene. Samtidig savner politidistriktene flere konkrete føringer fra Politidirektoratet. Hvis direktoratet blant annet hadde vært tydeligere på «skal»-krav i rundskrivet, hadde det ifølge politidistriktene vært enklere å prioritere området. Politidistriktene savner også felles føringer knyttet til dokumentasjon og arkivering, kontroll av våpeneiere, skytebaner og forhandlere, og tilbakekall av våpen. Politidirektoratet bekrefter i møte at det de siste årene har blitt gitt få føringer på våpenområdet. Samtidig viser revisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin overordnede oppfølging ikke har påsett at direktoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll på området. Manglende føringer og krav øker risikoen for manglende prioritering og likebehandling av våpensaker i politidistriktene.

Revisjonen viser også at det heller ikke har vært tilbud om opplæring og/eller er gjennomført seminarer eller lignende som kan bidra til erfaringsutveksling og lik forståelse av hvilke krav som ligger i regelverket, for å sikre mer likhet i skjønnsutøvelsen. Politidirektoratet peker selv på at fagfeltet krever solid opplæring.

Svakheter på våpenområdet og i våpenregisteret har vært kjent og dokumentert i tidligere undersøkelser. I tillegg viser flere politidistrikter til at de i flere år har orientert Politidirektoratet om en rekke svakheter og utfordringer på våpenområdet og i våpenregisteret. Revisjonen viser at Politidirektoratet til tross for dette ikke har utarbeidet planer og tiltak basert på dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for oppfølging og prioritering av ressurser på de viktigste områdene. Revisjonen viser at det er svakheter i distriktenes styring og kontroll på området, og at det blant annet på grunn av manglende informasjon og oppdatering av våpenregisteret finnes en rekke våpen som distriktene ikke vet hvor er. Få krav til politidistriktene om tilbakerapportering tilsier også at direktoratet ikke har hatt tilstrekkelig styringsinformasjon om status på området. Fra direktoratets side har det heller ikke har vært gjennomført noen systematisk kontroll av våpenforvaltningen de siste årene. Uten risikovurderinger og et bevisst forhold til hvordan tilgjengelig informasjon på våpenområdet kan nyttiggjøres, er det vanskelig å identifisere risikoområder slik at man kan sette i verk eventuelle tiltak for å sikre etterlevelse av sentrale bestemmelser.