



NORGES HØYESTERETT

Den 12. november 2004 avsa Høyesterett dom i

HR-2004-01888-A, (sak nr. 2004/848), sivil sak, anke,

A (advokat Knud Jacob Knudsen – til prøve)

mot

Staten v/Justisdepartementet (Regjeringsadvokaten v/advokat Christian Reusch)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Flock**: Våpenloven § 27 a annet ledd bestemmer at politiet etter forhåndsvarsel kan kontrollere oppbevaringen av skytevåpen hos den som oppbevarer våpen i sitt hjem. Saken gjelder spørsmålet om denne bestemmelsen er i strid med Grunnloven § 102, og om en slik kontroll innebærer en krenkelse av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.
- (2) A har i en årrekke deltatt i nasjonale og internasjonale mesterskap innen skyting med pistol, revolver og rifle. I tillegg har han blant annet utarbeidet og avholdt kurs for pistolskyttere. Han har vært formann i X skytterkrets i 8 år og i Y og omegn pistolklubb i 10 år. Siden 1997 har A vært formann i B, som i dag organiserer knapt 3 000 våpeneiere over hele landet.
- (3) A har gjennom årene skaffet seg en betydelig samling våpen, og han oppbevarer i dag ca. 40 registrerte våpen i sitt hjem. Han har opplyst at våpnene oppbevares avlåst i et spesialinnredet rom med alarm knyttet til vakselskap.
- (4) X politidistrikt, forvaltningsavdelingen, besluttet våren 2003 å foreta hjemmekontroll med oppbevaringen hos alle personer i distriktet som hadde registrert mer enn 25 skytevåpen. For oppbevaringen av et slikt antall våpen krever våpenforskriftene innmontert alarm. A ble i den forbindelse tilskrevet 6. mai 2003. I brevet ble redegjort for kravene til oppbevaring, og det ble meddelt at politiet ønsket å kontrollere at våpnene var til stede og at oppbevaringen var forskriftsmessig. A ble bedt om å ta kontakt pr. telefon for avtale av tid for kontroll.

- (5) A mente at hjemmelen i våpenloven § 27 a annet ledd, for kontroll hjemme hos våpeneiere var i strid med forbudet mot "Hus-Inkvisitioner" i Grunnloven § 102. Dette ble meddelt i brev fra As advokat til politiet. Brevet ledet til at politiet den 30. juni 2003 sendte A forhåndsvarsel om at det kunne bli aktuelt å vedta tilbakekall av hans våpenkort, salg av de våpen som var beskrevet i våpenkortet og forbud mot at han eiet eller i fremtiden anskaffet våpen, alt med hjemmel i våpenloven § 10 første ledd. Etter at politiet hadde mottatt svar fra As advokat, ble det 20. august 2003 fattet vedtak slik som varslet. Vedtaket ble påklaget til Politidirektoratet, som 26. september 2003 traff vedtak hvor klagen ikke ble tatt til følge. I begrunnelsen het det blant annet at As standpunkt ga grunn til "alvorlig tvil om klageren fyller de strenge krav til personlige egenskaper som våpenloven krever for å kunne inneha skytevåpen", og at det ved denne bedømmelsen i praksis ble lagt vekt på "ethvert forhold som er egnet til å belyse søkerens evne og vilje til å etterfølge lover og regler generelt og våpenlovens regler spesielt".
- (6) Da A ikke rettet seg etter vedtaket, ble han siktet for å ha eiet eller innehatt skytevåpen uten tillatelse fra politimesteren (våpenkort), jf. våpenloven § 33 første ledd annet punktum jf. tredje ledd jf. § 8 første ledd. Etter begjæring avsa Nedre Romerike tingrett 3. desember 2003 beslutning etter straffeprosessloven § 197 første ledd jf. § 192 første ledd om ransakning på As bopel. Etter henvendelse fra As advokat ble iverksettelsen utsatt i påvente av at han innen en nærmere avtalt frist tok ut stevning mot staten med samtidig begjæring om midlertidig forføyning. Beslutningen om ransakning ble senere etter kjæremål fra A opphevet av Eidsivating lagmannsrett. Uten å ta stilling til det grunnlovsspørsmål som var reist, fant lagmannsretten at ransakning i dette tilfellet ikke var påkrevet.
- (7) Stevning og begjæring om midlertidig forføyning ble sendt Oslo tingrett 11. desember 2003. I søksmålet ble det nedlagt påstand om at vedtaket om inndragning av As våpenkort var ugyldig. I begjæringen om midlertidig forføyning ble nedlagt påstand om at A fikk beholde sine våpen inntil søksmålet var rettskraftig avgjort. Tingretten avsa 22. mars 2004 dom med slik slutning:
- "1. Staten v/Justisdepartementet frifinnes.**
- 2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."**
- (8) Tingretten kom til at politiets adgang til kontroll med privat oppbevaring av våpen i våpenlovens § 27 a annet ledd ikke var i strid med Grunnloven § 102 og at en slik kontroll heller ikke innebar noen krenkelse av EMK artikkel 8. A hadde dermed ikke sannsynliggjort sitt krav, jf. tvangsfullbyrdsloven § 15-6, og begjæringen om midlertidig forføyning ble ikke tatt til følge.
- (9) A har anket tingrettens dom og har bedt om samtykke etter tvistemålsloven § 6 annet ledd til at saken bringes direkte inn for Høyesterett. Slikt samtykke ble gitt av Høyesteretts kjæremålsutvalg i beslutning 18. juni 2004 hvor anken ble henvist til behandling i Høyesterett. For Høyesterett står saken så vel i rettslig som i faktisk henseende i samme stilling som for tingretten.
- (10) Den ankende part, A, har i hovedtrekk gjort gjeldende:

- (11) Tingrettens rettsanvendelse er uriktig når retten er kommet til at politiets kontroll av oppbevaring av våpen etter våpenloven § 27 a verken er i strid med EMK artikkel 8 eller med Grunnloven § 102, og at Politidirektoratets vedtak om inndragning av våpenkortet ikke er ugyldig.
- (12) Politiets kontroll med oppbevaringen av registrerte våpen i private hjem er et inngrep i den rett til respekt for en persons hjem som følger av EMK artikkel 8 nr. 1. Det sentrale spørsmål er her om våpenkontrollen faller inn under den adgang til inngrep som likevel kan godtas etter artikkel 8 nr. 2. Det bestrides ikke at politiets våpenkontroll etter § 27 a må antas å være "i samsvar med loven", og at den har et legitimt formål ved at den skal "forebygge uorden eller kriminalitet". Derimot bestrides at et slikt inngrep er "nødvendig i et demokratisk samfunn".
- (13) Tingretten har på dette punkt stilt for små krav ved å legge til grunn at det kan gjøres inngrep når det foreligger et "vesentlig samfunnsmessig behov". Det følger av dommer fra Menneskerettsdomstolen (EMD) at det må kreves "a pressing social need", altså et "påtrengende samfunnsmessig behov", jf. de krav som Høyesterett har stilt i Rt. 1997 side 1821 (Kjuus), og her er det staten som har bevisbyrden. Verken forarbeidene til lovendringen i 1998 da § 27 a ble vedtatt eller senere erfaring vitner om at kontrollordningen fyller et så sterkt behov at det kan oppfylle kravene i artikkel 8 nr. 2.
- (14) Retten til respekt for hjemmet er en sentral menneskerettighet. Dette understrekes ved at den både i Norge og i andre land også er vernet ved grunnlovsbestemmelse. Det må derfor trekkes snevre grenser for de inngrep som kan aksepteres. Politiets rett til kontroll etter § 27 a er imidlertid et betydelig inngrep, som faller utenfor disse grensene. Dersom politiet under sin forvaltningsmessige kontroll avdekker overtredelse, vil dette kunne lede til at våpeneieren av det samme offentlige organ blir anmeldt og straffeforfulgt. Her ligger en vesentlig forskjell fra den kontroll som andre forvaltningsmessige kontrollorganer kan utøve i et hjem, for eksempel i forhold til brannfare eller av bygningsmessige forhold, og som ikke representerer noe brudd på vernet etter artikkel 8. En annen vesentlig ulikhet sammenliknet med slik kontroll er den omstendighet at politiet har en tjenestemessig plikt til også å anmelde andre straffbare forhold, som man eventuelt blir kjent med under et hjemmebesøk for kontroll av våpenoppbevaring. Selv om kontrollen etter våpenforskriften bare skal skje på det eller de oppbevaringssteder som anvises, vil det i praksis kunne skje at politiet under sitt besøk også kan gjøre andre observasjoner.
- (15) Den omstendighet at kontrollen skal være forhåndsvarslet, fratar ikke ordningen karakter av å være et betydelig og konvensjonsstridig inngrep. Selv om varselet gir våpeneieren en mulighet for å forberede seg på kontrollen, kan den likevel føre til usikkerhet og ubehag. Et besøk kan uansett vekke mistanke, for eksempel hos naboer, om at våpeneieren kan ha et uoppgjort forhold med politiet. 48 timers frist er i mange tilfeller for kort, og det kan ikke legges vekt på at de fleste politidistrikter etter det opplyste først foretar kontrollen etter nærmere avtale med våpeneieren.
- (16) Kontrollordningen i § 27 a kan lett misbrukes ved at kontroll blir foretatt i tilfeller hvor politiet av andre grunner ønsker å få tilgang til et hjem der det oppbevares våpen, uten å gå veien om ransakning. Bestemmelsen gjelder bare registrerte våpen. Den fører derfor paradoksalt nok til at det for politiet er lettere å få tilgang til en registrert våpeneiers hjem enn til andres. Det følger av EMD's praksis at det i forhold til artikkel 8 er den objektive mulighet for misbruk som er avgjørende.

- (17) Alt i alt representerer kontroll etter § 27 a et inngrep som er uforholdsmessig når det veies mot den offentlige interesse som kontrollen skal ivareta. Lovgiverens formål kunne vært oppnådd ved bruk av mindre inngripende virkemidler. De ordninger som er etablert i andre europeiske land, er stort sett mindre inngripende. Den norske ordningen ligger således på siden av det som kan oppfattes som en europeisk standard. Dette er et moment ved forholdsmessighetsvurderingen som begrenser den skjønnsmargin som de norske myndigheter kan innrømmes ved vurderingen etter artikkel 8 nr. 2.
- (18) Politiets adgang til kontroll i hjemmet med oppbevaringen av våpen er videre i strid med Grunnloven § 102. Denne bestemmelsen er sentral i det vern om enkeltmenneskets frihet og sikkerhet som Grunnloven etablerer. Det bestrides at den er en rettslig standard uten en kjerne av et absolutt forbud. Domstolene må utøve en sterk kontroll med grunnlovsmessigheten av lover som kan tenkes å krenke det vern som § 102 gir, jf. Høyesteretts uttalelser om domstolskontrollen i forhold til andre grunnlovsbestemmelser i Rt. 1976 side 1 og senere i Rt. 1997 side 1821 og Rt. 2002 side 1618.
- (19) Ved vurderingen av grunnlovsmessigheten av kontrollordningen i § 27 a må det stå helt sentralt at den kontroll som politiet kan foreta i en våpeneiers hjem, kan føre til at det blir innledet straffeforfølgning mot ham. Forfølgningen kan gjelde overtredelse av de bestemmelser om oppbevaring som er lovgiverens formål med kontrollen. Men den kan også gjelde andre forhold knyttet til våpen som ligger utenfor dette formålet, for eksempel funn av uregistrerte, men registreringspliktige våpen, og sågar andre straffbare forhold uten sammenheng med våpnene. Muligheten for å oppdage slike utenforliggende straffbare forhold innebærer en fare for at kontrollordningen kan misbrukes. Når hensynene bak kontrollordningen lett kunne vært ivaretatt ved mindre inngripende virkemidler, må konklusjonen bli at det alt i alt er tale om et inngrep som er i strid med forbudet i Grunnloven § 102.
- (20) Ved domstolsprøvingen kan ikke Stortingets forutsetninger om grunnlovsmessigheten av kontrollregelen i § 27 a tillegges noen vekt, jf. Rt. 1997 side 1821 (Kjuus) på side 1831 og Rt. 2002 side 1618 på side 1623. Hvis Stortingets vurdering skal tillegges vekt, må den i alle fall ha vært nøye og samvittighetsfull, og det var ikke tilfellet da § 27 a ble vedtatt.
- (21) A har nedlagt slik påstand:
- " 1. **Politidirektoratets vedtak av 26. september 2003 er ugyldig.**
 2. **Staten dømmes til å betale As saksomkostninger for tingretten med kr 215 883 med tillegg av den alminnelige forsinkelsesrente etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum fra forfall til betaling skjer."**
- (22) Ankemotparten, staten v/Justisdepartementet, har i hovedtrekk gjort gjeldende:
- (23) Tingretten har korrekt kommet til at bestemmelsen i våpenloven § 27 a verken strider mot Grunnloven § 102 eller krenker det vern som er gitt i EMK artikkel 8, og at Politidirektoratets vedtak følgelig ikke er ugyldig. Staten er i det alt vesentlige enig i den begrunnelse som tingretten har gitt.

- (24) Grunnloven § 102 verner om individets personlige frihet og sikkerhet. Bestemmelsen ligger likevel ikke i kjerneområdet for de grunnlovsbestemmelser om slikt vern hvor domstolskontrollen er særlig sterk, slik den for eksempel var i saken i Rt. 1997 side 1821 (Kjuus) om vernet etter Grunnloven § 100. Spørsmålet om Stortingets syn på grunnlovsmessigheten kommer ikke på spissen i den foreliggende sak, hvor det neppe kan være tvilsomt at våpenloven § 27 a ikke strider mot Grunnloven § 102. I den grad det skal legges vekt på lovgiverens syn på grunnlovsmessigheten, er å bemerke at Stortinget i dette tilfellet både har vært oppmerksom på og har tatt stilling til dette spørsmålet.
- (25) Det er rimelig å fortolke § 102 dithen at begrepet "Hus-Inkvisitioner" innebærer en uvarslet undersøkelse – eventuelt gjennom søkning av boligen – med sikte på å avdekke et straffbart forhold. Dette kan tillates i kriminelle saker – altså i straffesaker av en viss alvorlighetsgrad – men ellers ikke. Undersøkelse for om mulig å avdekke straffbare forhold av mindre alvorlig karakter rammes således av bestemmelsen. En slik fortolkning er i overensstemmelse med juridisk teori tilbake til slutten av 1800-tallet.
- (26) Norsk politi har mange forvaltningsmessige gjøremål, blant annet funksjoner som er omhandlet i våpenloven, derunder å gi tillatelse til å erverve og inneha skytevåpen. Når våpenloven i 1998 ble endret slik at det skulle utøves kontroll med oppbevaringen av våpen også i private hjem, var det naturlig at denne kontrollen ble lagt til politiet. Ved X politidistrikt, som skulle kontrollere As våpen, var kontrollen lagt under våpenkontoret, som sorterte under forvaltningsavdelingen. Det ville ikke vært aktuelt å utøve kontrollen ved bruk av uniformert politi.
- (27) Politiets kontroll etter våpenloven § 27 a må i relasjon til Grunnloven § 102 bedømmes som en regulær forvaltningsmessig kontroll, på linje med annen kontroll i et hjem, for eksempel med henblikk på brannsikkerhet. En slik kontroll rammes klarligvis ikke av Grunnloven § 102. Det kan ikke endre karakteren av kontrollen at brudd på oppbevaringsreglene er sanksjonert med straff, noe som også er tilfellet med overtredelse av andre av de regler som omfattes av en slik forvaltningsmessig kontroll. Det må tillegges vekt at politiets kontroll skjer uten at det kreves mistanke om straffbart forhold, og med det formål å sørge for at oppbevaringen av våpen i private hjem skjer betryggende og i henhold til lov og forskrifter. Regelverket levner liten mulighet for at politiet skal kunne misbruke kontrolladgangen til å skaffe seg opplysninger utenfor formålet med besøket, og det er ingen holdepunkter for at dette noen gang har skjedd.
- (28) Både ordlyden i Grunnloven § 102 og øvrige rettskilder trekker således klart i retning av at en undersøkelse hos A ikke ville ha vært i strid med vernet mot husinkvisisjoner i Grunnloven § 102.
- (29) Det bestrides ikke at en undersøkelse etter våpenloven § 27 a i As hjem i utgangspunktet vil representere en krenkelse av det vern som følger av EMK artikkel 8 nr. 1. Men en forhåndsvarslet undersøkelse av oppbevaring av våpen begrenset til det sted eieren anviser, ligger langt utenfor kjernen i denne bestemmelsen og omfattes av den adgang til inngrep som det enkelte lands myndigheter er gitt i artikkel 8 nr. 2.
- (30) Ved tolkning og anvendelse av denne bestemmelsen må man følge de retningslinjer som er kommet til uttrykk i Høyesteretts dom i Rt. 2000 side 996 (Bøhler) på side 1007 til 1008, og som er fulgt opp i senere dommer. Det følger av langvarig praksis i EMD at den enkelte stat gis en skjønnsmargin ved bedømmelsen av om det aktuelle inngrep er

"nødvendig i et demokratisk samfunn". Statens skjønnsmargin ble i Rt. 1998 side 1795 angitt å være "forholdsviss vid". Spørsmålet om krav til og kontroll med oppbevaringen av våpen synes å være løst på ulik måte i de europeiske land. Man kan således vanskelig tale om noen felles europeisk standard. Den norske ordningen springer ut av de behov som er til stede i vårt land, hvor våpentettheten er meget høy, og hvor det er tradisjon for at politiet også ivaretar forvaltningsmessige oppgaver.

(31) Det avgjørende er om våpenkontrollen hos A etter § 27 a er "nødvendig i et demokratisk samfunn". De fleste dommer fra EMD om sammenlignbare forhold gjelder mer omfattende inngrep enn i vår sak. Med de garantier mot misbruk som er innebygget i kontrollordningen, er det tale om et så beskjedent inngrep at det med god margin må kunne sies å være nødvendig for å tilgodese de tungtveiende samfunnsinteresser som har begrunnet ordningen. Det krav som stilles til proporsjonalitet, er således oppfylt.

(32) Staten v/Justisdepartementet har nedlagt slik påstand:

- " 1. Tingrettens dom punkt 1 stadfestes.
2. Staten v/Justisdepartementet tilkjennes sakens omkostninger for tingrett og Høyesterett, med tillegg av renter etter forsinkelsesrenteloven § 3 første ledd første punktum fra forfall og til betaling skjer."

(33) Mitt syn på saken:

(34) Jeg er kommet til at anken ikke kan føre frem. Før jeg drøfter de to innsigelser A gjør gjeldende, finner jeg det hensiktsmessig å gå noe nærmere inn på den ordning med kontroll av våpen som i 1998 ble innført ved at våpenloven § 27 a ble vedtatt. Både ved bedømmelsen av grunnlovsspørsmålet og spørsmålet om konvensjonsstrid vil bakgrunnen for denne ordningen, rammene for den og den praktiske gjennomføringen av kontrollen stå sentralt.

(35) Våpenlovutvalget avga i desember 1996 delinnstilling II. I denne innstillingen ble fremsatt forslag om lovendringer som tok sikte på "å forhindre ulovlig våpenbruk og føre til bedre kontroll med sivile skytevåpen" (side 6). Utvalget fremhevet at forsvarlig oppbevaring ville kunne "hindre uønsket omgang med skytevåpen og motvirke at skytevåpen kommer på avveie", og foreslo regler om at skytevåpen, våpendeler og ammunisjon alltid skulle oppbevares "forsvarlig nedlåst hver for seg". Om kontroll med oppbevaringen heter det på side 7 i innstillingen:

"Utvalget foreslår å gi politiet adgang til å kontrollere at oppbevaring av skytevåpen skjer i tråd med gjeldende bestemmelser også hos private. Slik hjemmel har man ikke i dag. Utvalget mener at en slik kontrolladgang vil gi en betydelig preventiv effekt, uavhengig av hvor ofte slike kontroller gjennomføres."

(36) Utvalget foreslo videre at denne kontrollen skulle gjennomføres av politiet, "som et forvaltningsorgan på lik linje med andre kontrollmyndigheter, som f. eks. elektrisitetstilsyn og brannvesen" (side 34). Et mindretall i utvalget ga uttrykk for at kontrolladgangen for private eiere som ikke hadde mer enn ti våpen, måtte "forutsette et visst forhåndsvarsel".

(37) Justisdepartementet fremhevet i Ot.prp. nr. 74 (1996-97) på side 3 at den overordnede målsettingen for forslag til lovendringer ville være å forebygge ulovlige handlinger og

ulykker ved bruk av skytevåpen. Det ble vist til at Norge hadde lange tradisjoner med sivil bruk av skytevåpen, blant annet i forbindelse med jakt og konkurranseskyting, og at en stor andel av befolkningen var eier av våpen til slik bruk. Departementet var opptatt av "at kontrollsysteemene ikke må bli en unødvendig belastning for de lovlydige og ansvarsbevisste våpeneiere" (side 3). Men de spesielle risikomomentene, både ved uforsiktig bruk og ved at våpen kunne komme i hendene til kriminelle, gjorde det rimelig at den lovlydige våpeneier ble pålagt klare plikter, blant annet med hensyn til oppbevaring. På side 23 uttales at en kontroll med privat oppbevaring av skytevåpen og ammunisjon ville "kunne ha et stort sikkerhetsmessig potensiale".

- (38) Spørsmålet om forhåndsvarsling av kontroll i private hjem var atskillig diskutert i de høringsuttalelser til våpenlovutvalgets innstilling som departementet mottok. Motstanden mot forslaget om å åpne for kontroll i private hjem uten forhåndsvarsel var stor. Departementet uttaler på side 23 og 24 i proposisjonen:

"En myndighet til kontroll uten forhåndsvarsling vil representere et betydelig inngrep i den private rettsfære, og vil dessuten kunne åpne for misbruk der politiet for øvrig er henvist til straffeprosesslovens regler for ransakning. Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 8 fastsetter at enhver har krav på respekt for sitt privat- og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. I utgangspunktet er en bestemmelse om kontroll i hjemmet et inngrep i denne retten. Slike inngrep kan i henhold til art. 8 nr. 2 foretas i den utstrekning det er nødvendig i et demokratisk samfunn, bl.a. for å forebygge uorden og kriminalitet. Forhåndsvarslet kontroll av privat oppbevaring av skytevåpen og ammunisjon vil ikke komme i strid med konvensjonens art. 8.

Selv om en forhåndsvarsling i noen utstrekning vil kunne forhindre avdekking av klare overtredelser av oppbevaringsreglene, vil en forhåndsvarslet kontroll i det vesentligste ivareta de hensyn som ligger bak bestemmelsen."

- (39) Flertallet i justiskomiteen sluttet seg til lovforslaget og ga uttrykk for at en forhåndsvarslet kontroll ikke ville komme i strid med EMK artikkel 8. Mindretallet viste til den tvil som professor Johs. Andenæs hadde reist både om grunnlovsmessigheten og om forholdet til EMK i en betenkning gitt til Norges Våpeneierforbund, datert november 1997. Paragraf 27 a ble vedtatt i overensstemmelse med departementets forslag med slik ordlyd:

"Skytevåpen eller en vital våpendel, samt ammunisjon, skal oppbevares forsvarlig nedlåst. Kongen fastsetter nærmere regler for oppbevaring. Slike regler kan også gjelde for skytevåpen, våpendeler og ammunisjon som nevnt i § 5.

Politiet kan foreta kontroll med oppbevaringen hos den som har skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. Hos private kan slik kontroll bare gjennomføres etter forhåndsvarsel."

- (40) Det ble utformet utførlige regler om privat oppbevaring av skytevåpen m.m. i våpenforskriften kapittel 22. Blant annet inneholder § 22-2 en plikt til oppbevaring i godkjent sikkerhetsskap når det er mer enn fire registreringspliktige våpen i husstanden, og med godkjent innbruddsalarmanlegg hvis antallet overstiger 25. Om politiets kontroll heter det i § 22-5:

"Ved kontroll av sivil oppbevaring av skytevåpen, våpendeler og ammunisjon, jf. våpenloven § 27 a annet ledd, skal politiets forhåndsvarsel være mottatt av innehaveren av våpenkortet minst 48 timer før kontrollen finner sted. Kontrollen skal skje på de(t) sted(er) som anvises av våpeneier som oppbevaringssted for våpen, våpendeler og ammunisjon. Mangler våpen eller våpendeler som står oppført på vedkommendes våpenkort, skal vedkommende avkreves en fyllestgjørende forklaring på hvor

gjenstandene befinner seg, samt gis en kort frist til å fremlegge de aktuelle våpen/våpendeler for kontroll."

(41) Denne del av politiets virksomhet faller inn under bestemmelsene i forvaltningsloven, se forvaltningsloven § 1 jf. § 4.

(42) Jeg går etter dette over til å se nærmere på spørsmålet om Politidirektoratets vedtak om tilbakekall av As våpenkort er ugyldig fordi vedtaket bygger på en lovbestemmelse som er i strid med Grunnloven § 102, som lyder:

"Hus-Inkvisitioner maa ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde."

(43) Paragraf 102 har stått uendret siden den ble vedtatt i 1814. Det sentrale spørsmål er forståelsen av begrepet "Hus-Inkvisitioner". Dette begrepet ble verken anvendt i det Adler-Falsenske utkast eller i konstitusjonskomitéens protokoll, hvor det om "Hver Borgers Huus" heter at det er "et helligt Fristed", og hvor han som hovedregel "ikke med Magt kan udtages" og ingen uten hans tillatelse kan "betræde" det.

(44) Aschehoug påpeker i "Norges nuværende Statsforfatning" (1893) side 12 at forbudet etter ordlyden i § 102 kun ble rettet mot husinkvisisjoner, altså "Undersøgelser, som ere forbundne med krænkende Mistanke mod nogen". Grunnloven la dermed "ingen Hindring i Veien for Undersøgelser, som anstilles ikke for at opspore nogen bestemt Forbrydelse, men for at eftersee, hvorvidt visse Bestemmelser i Lovgivningen overholdes, f. Ex. Brandvisitation". Morgenstjerne gir i "Den norske statsforfatningsret" (1927) uttrykk for at man alltid har "været paa det rene med, at forbudet mot husinkvisitioner ikke omfatter saadanne visitationer, som, uten at kaste mistanke paa nogen, alene sikter til at kontrollere, at lovgivningens forskrifter overholdes, f. eks. at ildsteders indretning stemmer med bygningslovgivningen, at sanitære paabud iakttas og lignende. Heller ikke efterforskning efter personer eller gjenstande i eksekutivt øiemed falder ind under grundlovens forbud". Castberg uttaler seg på samme måte i "Norges statsforfatning" bind II (1964) side 292. Og han tilføyer at det er mulig "man kan gå så vidt som til å anse en hvilken som helst husundersøkelse i rent forvaltningsmessig øyemed som tillatt, uaktet en slik fortolkning av grunnlovens § 102 unektelig står i avgjort strid med ordlyden i bestemmelsen". I nyere teori påpeker Andenæs i "Statsforfatningen i Norge" (2004) side 339 at det ikke alltid er like lett å trekke grensen mellom den tillatte kontroll og den forbudte inkvisisjon. Han stiller spørsmål om lovgivningen for eksempel kan gi rasjoneringsmyndighetene "rett til å foreta inspeksjon rundt om i hjemmene" for å kontrollere at et eventuelt påbud om å gi oppgave over eller å avlevere livsfornødenheter er oppfylt. Han tilføyer at slike bestemmelser både har vært gitt og gjennomført.

(45) Jeg er kommet til at den ordning med kontroll av våpen i den registrerte våpeneierens hjem som er etablert i våpenloven § 27 a, ikke er noen husinkvisisjon og dermed ikke strider mot forbudet i Grunnloven § 102. Jeg legger her vekt på at formålet med kontrollen er et helt annet enn det etterforskningsformål som begrunner politiets behov for å kunne gjennomføre en fullstendig undersøkelse – om nødvendig i skuffer og skap og fra kjeller til loft – i et privat hjem. Grunnloven § 102 setter grenser for adgangen til en slik ransakning. Den kan bare skje når det foreligger mistanke om kriminalitet, og da om straffbare handlinger av en viss alvorlighetsgrad. I dag vil det si innenfor de rammer for ransakning som straffeprosessloven setter i lovens kapittel 15. Formålet med kontrollordningen i våpenloven § 27 a er derimot i all hovedsak forebyggende. Jeg viser til det jeg allerede har referert fra lovens forarbeider.

- (46) Jeg legger videre avgjørende vekt på to sider ved ordningen som begge representerer en innskrenkning i adgangen til kontroll, og dermed også i det inngrep i hjemmets fred og ukrenkelighet som den enkelte med noen grunn kan oppfatte at ordningen representerer. Den ene innskrenkningen følger av våpenforskriften § 22-5: Kontrollen skal skje på det eller de steder som anvises av våpeneieren som oppbevaringssted for våpen. Det følger av dette at det ikke skal skje noen gjennom søkning av hjemmet. Polititjenestemannen blir fulgt til det sted våpnene oppbevares og gjør sin kontroll av oppbevaringen der. Ønsker en våpeneier å holde deler av sitt hjem unna et eventuelt fremtidig besøk fra politiet, vil han i adskillig grad selv kunne velge et oppbevaringssted som gjør dette mulig.
- (47) Den annen innskrenkning følger direkte av ordlyden i § 27 a annet ledd: Kontrollen skal bare gjennomføres etter forhåndsvarsel. Dette forhåndsvarselet skal i henhold til våpenforskriften § 22-5 "være mottatt av innehaveren av våpenkortet minst 48 timer før kontrollen finner sted". Det er opplyst at bestemmelsen forstås slik at varselet skal være kommet til våpeneierens kunnskap innen denne fristen. I praksis skjer dette oftest slik som ved varselet til A, hvor det ble invitert til telefonkontakt for nærmere avtale om et bestemt tidspunkt.
- (48) Bestemmelsen om forhåndsvarsling gir for det første den som skal kontrolleres, både mulighet til å sørge for at våpenoppbevaringen skjer på riktig måte og til å rydde av veien gjenstander som han ikke ønsker at politiet får mulighet for å iaktta i hjemmet på sin vei til eller fra våpnene. Men varselet har også en annen virkning: Det gir både våpeneieren og andre i husstanden mulighet for å innstille seg mentalt på det hjemmebesøk som er i vente. Dermed reduseres den utrygghet og frykt som et uvarslet besøk fra politiet lett kan være forbundet med, og som forbudet i Grunnloven § 102 er ment å skåne borgerne for. Samtidig bidrar forhåndsvarselet til å synliggjøre at formålet med besøket ikke er å etterforske en mistanke om ulovlige forhold, verken med hensyn til oppbevaring av våpen eller av annen art.
- (49) A har med rette fremhevet at våpenkontrollen blir foretatt av politiets tjenestemenn, og at dette er en omstendighet som må vektlegges når forholdet til Grunnloven § 102 skal bedømmes. Innvendingen henger naturlig sammen med at kjerneområdet for forbudet i § 102 er husundersøkelser som ledd i etterforskning av mulige straffbare forhold, uten at lovens krav til styrken i mistanken og til alvorret i en eventuell straffbar handling eller virksomhet er oppfylt. I vårt tilfelle skjer kontrollen som et ledd i en av de forvaltningsoppgaver som politiet er tillagt. I og med at politiet også ivaretar de øvrige forvaltningsmessige oppgaver etter våpenloven, inngår kontrollordningen som en naturlig del av disse gjøremål. Således ville kontrollen overfor A ha skjedd ved besøk fra en sivil tjenestemann fra våpenkontoret, som sorterer under X politidistrikts forvaltningsavdeling.
- (50) Jeg tilføyer at politiet også har andre funksjoner som gir adgang til private hjem selv om det ikke gjelder etterforskning. Som eksempel kan nevnes politiets oppgaver etter barnevernloven § 6-8, hvor det kan bistå ved undersøkelser etter lovens § 4-3 og ved fullbyrdelse av vedtak, for eksempel om at et barn skal plasseres utenfor hjemmet. Et annet eksempel er politiets bistand under tvangsfullbyrdelse, se tvangsfullbyrdsesloven § 5-10.
- (51) A har videre pekt på at våpenloven inneholder bestemmelser om straff, blant annet for overtredelse av oppbevaringsreglene. Dette er riktig, selv om tilbakekall av våpenkortet

formentlig vil være en mer aktuell sanksjon. At en overtredelse av et påbud eller forbud som er undergitt kontroll av et forvaltningsorgan, er belagt med straff, gjelder også for andre forhold i hjemmet som kan kontrolleres av offentlige tjenestemenn. Det følger av forvaltningsloven § 13 b nr. 6 at den taushetsplikt som forvaltningens tjenestemenn er pålagt etter lovens § 13, ikke er til hinder for at det inngis anmeldelse og gis opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten. Dette gjelder ikke bare når "forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets arbeidsoppgaver", men også "når det finnes ønskelig av allmene omsyn". A har fremholdt at en politimann vil anmelde andre straffbare forhold som han blir oppmerksom på under sitt besøk i hjemmet. Tatt i betraktning det forhåndsvarsel som gis og de stedlige begrensninger for kontrollen som er innebygget i våpenforskriften § 22-5, antar jeg at det her bare er tale om en mulighet av mer teoretisk karakter. Denne muligheten kan ikke bringe kontrollordningen i strid med forbudet i Grunnloven § 102.

- (52) A har pekt på faren for at politiet kan komme til å misbruke kontrollordningen i våpenloven § 27 a. Et misbruk vil for eksempel kunne skje ved at politiet beslutter våpenkontroll i et tilfelle hvor man har mistanke om at det i hjemmet oppbevares gjenstander ervervet ved straffbare handlinger, uten at mistanken er så sterk at vilkårene for ransakning er oppfylt. Med de klare begrensninger som er innebygd i ordningen og de rettssikkerhetsgarantier som ligger i adgangen til å påklage en opptreden utenfor lovens ordning, er risikoen for misbruk svært liten.
- (53) Jeg er etter dette kommet til at kontrollordningen i våpenloven § 27 a ikke innebærer et brudd på forbudet mot husinkvisisjoner i Grunnloven § 102. Slik denne sak ligger an, finner jeg det ikke nødvendig å gå nærmere inn på den virkning som bestemmelsen i Grunnloven § 110 c og Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser måtte ha ved fortolkningen og anvendelsen av forbudet i § 102. Av samme grunn finner jeg det heller ikke nødvendig å gå nærmere inn på intensiteten i domstolenes prøvelsesrett og om vekten av Stortingets egne vurderinger ved grunnlovsprøvnningen.
- (54) Som et ytterligere grunnlag for sin påstand om ugyldighet har A gjort gjeldende at kontrollordningen utsetter ham for et brudd på EMK artikkel 8. Etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 skal bestemmelsene i EMK gjelde som norsk lov, og de skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Artikkel 8 gjelder retten til respekt for privatliv og familieliv og lyder slik i norsk oversettelse:
- "1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.**
 - 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter."**
- (55) Staten har erkjent at en kontroll etter våpenloven § 27 a vil være et brudd på retten til respekt for sitt hjem, slik denne kommer til uttrykk i artikkel 8 nr. 1. Jeg er enig i at det spørsmål saken reiser, er om våpenkontrollen likevel er av en slik art at den – om den hadde blitt gjennomført overfor A – faller inn under det offentliges adgang til å gjøre inngrep etter artikkel 8 nr. 2.

- (56) Denne bestemmelsen oppstiller flere vilkår. I vår sak er det enighet om at det er tale om inngrep fra offentlig myndighet i samsvar med loven. A har heller ikke bestridt at en våpenkontroll etter våpenloven § 27 a har et legitimt formål ved at den skal "forebygge uorden eller kriminalitet". Dette er jeg enig i, og jeg finner det unødvendig å gå nærmere inn på om kontrollordningen også kan begrunnes i noen av de øvrige formål som er nevnt i artikkel 8 nr. 2. Det avgjørende er således om inngrepet er "nødvendig i et demokratisk samfunn".
- (57) I dommen i Rt. 2000 side 996 (Bøhler) redegjør førstvoterende på side 1007 og 1008 for den fremgangsmåte som norske domstoler bør følge der det er begrunnet tvil om hvordan EMK skal forstås. Jeg viser til denne redegjørelsen, som munner ut i en sammenfatning hvor det heter at norske domstoler må søke å komme frem til hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås på grunnlag av konvensjonsorganenes praksis og de verdioppfatninger og tradisjoner som vårt samfunn bygger på.
- (58) Selv om EMD ikke har behandlet saker om den type undersøkelser i private hjem som det er tale om i vår sak, har Domstolen ved flere anledninger tatt stilling til saker hvor det har funnet sted ulike former for undersøkelser eller kontroller som har rammet private forhold. Dommen i sak Silver mot Storbritannia, avsagt 25. februar 1983, gjaldt kontroll med fangers korrespondanse foretatt av fengselsmyndighetene. Ved fortolkningen av begrepet "necessary in a democratic society" uttalte Domstolen under henvisning til tidligere avgjørelser at det offentliges inngrep blant annet måtte svare til et tvingende samfunnsmessig behov – "a pressing social need" – og at det måtte stå i forhold til det legitime formål som skulle ivaretas – "be proportionate to the legitimate aim pursued".
- (59) For den nærmere vurdering i tilfeller der offentlige myndigheter har foretatt undersøkelser i private hjem, har A blant annet vist til EMD's dommer i sakene Funke mot Frankrike og Crémieux mot Frankrike, begge avsagt 27. januar 1993. I disse sakene hadde franske tollmyndigheter foretatt uvarslede undersøkelser blant annet i klagernes private boliger og beslaglagt diverse dokumenter. EMD konkluderte med at det hadde funnet sted brudd på klagernes rettigheter etter artikkel 8. I de generelle bemerkningene uttalte domstolen i avsnitt 55 (Funke) og avsnitt 38 (Crémieux) at de unntak som kommer til uttrykk i artikkel 8 nr. 2, må gis en begrenset rekkevidde: "The exceptions are to be interpreted narrowly, and the need for them in a given case must be convincingly established".
- (60) Går vi over til vår sak, er det grunn til å fremheve at det før 1998, da våpenloven § 27 a ble vedtatt og iverksatt, ikke eksisterte noen ordning med kontroll med oppbevaringen av våpen i norske hjem. Dette til tross for at det også forut for lovendringene i 1998 ble stilt krav om at våpen ble oppbevart på en betryggende måte.
- (61) Våpentettheten i Norge er meget høy. I Ot.prp. nr. 74 (1996-97) side 6 anslås antallet registrerte skytevåpen til 720 000. I tillegg kommer et stort antall uregistrerte våpen. Det fremgår av høringsuttalelser under arbeidet med lovendringene at det var behov for en endring av regelverket. Således uttalte Norges Jeger- og Fiskerforbund at problemet med de gjeldende regler for oppbevaring av våpen og ammunisjon i private hjem var at de ikke ble etterlevet.
- (62) Betryggende oppbevaring sikrer at våpnene ikke kommer i hendene på barn eller andre ukyndige personer, og bidrar til å forhindre at våpenet blir misbrukt. En slik oppbevaring sikrer også mot at våpenet for eksempel ved tyveri kommer på urette hender. Bruk av

skytevåpen i andre sammenhenger enn den jakt- og konkurranseskyting som begrunner adgangen til privat oppbevaring, fører med seg en overhengende risiko for alvorlig skade. Hensett til dette, er det grunn til å gå ut fra at Justisdepartementet hadde belegg for sin uttalelse om at en adgang til kontroll av privat oppbevaring ville kunne ha "et stort sikkerhetsmessig potensiale", jf. Ot.prp. nr. 74 (1996-97) side 23.

- (63) Det er rimeligvis forbundet med atskillig usikkerhet å vurdere om regelendringen i 1998 rent faktisk har hatt noen slik sikkerhetsmessig effekt. Jeg finner likevel grunn til å nevne at det av statistikk hentet fra Kriminalpolitisenralsens årsrapport fremgår at det har vært en markert nedgang i antallet registrerte tap/tyveri av skytevåpen. Således representerer antallet for året 2002 en nedgang på over 40 % sammenliknet med årene 1997 og 1998. Det må likevel medgis at de absolutte tall er små, og at disse våpen bare utgjør en meget liten del av det samlede antall uregistrerte våpen som oppbevares uten kontroll.
- (64) Det følger av artikkel 8 nr. 2 at det må være en viss forholdsmessighet mellom på den ene side det offentlige behov som inngrepet er begrunnet i, og på den annen side det skår i borgernes rett til vern etter artikkel 8 nr. 1 som inngrepet fører til. Dette prinsippet om proporsjonalitet innebærer at domstolene må vurdere balansen mellom ulike konkurrerende interesser, ofte av forskjellig karakter.
- (65) Mot samfunnets behov for å etablere sikkerhet mot uønsket våpenbruk står i vår sak den enkelte våpeneier og hans husstands interesse i å få sitt hjem beskyttet mot uønsket besøk fra offentlig myndighet. Når vekten av denne interessen skal bedømmes, må det for det første tas hensyn til arten av den interesse som er vernet. I vår sak er det tale om den rett til respekt for hjemmet som artikkel 8 nr. 1 statuerer. Dette er en rett av en slik karakter at den bør gis et sterkt vern.
- (66) For det annet må hensyn tas til den belastning som inngrepet rimeligvis vil kunne innebære for den som skal vernes. Jeg legger her vesentlig vekt på de begrensninger både i form av forhåndsvarsel og med hensyn til omfang – bare kontroll av oppbevaringen på det påviste sted – som ordningen etter våpenloven § 27 a innebærer, og som jeg tidligere har redegjort for.
- (67) Alt i alt bedømmer jeg ordningen slik at den bare innebærer et meget begrenset inngrep i den rett til respekt for hjemmet som artikkel 8 nr. 1 slår fast. Jeg finner her grunn til å nevne ytterligere to omstendigheter:
- (68) De organisasjoner som svært mange våpeneiere er tilsluttet, har på vanlig måte hatt adgang til å uttale seg om det lovendringsforslag som våpenlovutvalget fremla gjennom sin delinnstilling II i desember 1996. Som nevnt gikk flertallet i dette utvalget inn for at kontrollen skulle skje uvarslet. Av enkeltuttalelser nevnes uttalelsen fra Norges Skytterforbund, som er fremlagt i saken, og hvor det påpekes at politiets adgang til kontroll blant annet vil kunne virke forstyrrende inn på privatlivets fred. Forbundet foreslår i uttalelsen blant annet at denne kontrollen skal skje etter avtale med våpeneieren. Om høringsinstansenes syn heter det på side 23 i Ot.prp. nr. 74 (1996-97):

"Høringsinstansene går i det vesentligste i mot en kontrolladgang for politiet overfor private våpeneiere, med mindre det finner sted en forhåndsvarsling."

- (69) Dertil kommer at kontrollordningen i våpenloven § 27 a bare angår de personer – og deres husstand – som på forhånd er registrert som våpeneiere. Å eie våpen er i utgangspunktet

ikke noen rett for enhver. Anskaffelse av våpen krever tillatelse av politiet gjennom utstedelse av våpenkort. Søkeren må oppfylle krav til vandel m.v. Vedkommende plikter å oppbevare våpnene forsvarlig og i overensstemmelse med gitte forskrifter. Politiets kontroll har altså som formål å se til at disse pliktene etterleves.

- (70) I tilknytning til den vurdering av forholdsmessighet som artikkel 8 nr. 2 gir anvisning på, har A gjort gjeldende at myndighetene i dette tilfellet kunne ha oppnådd den samme virkning ved mindre inngripende virkemidler. Jeg er enig i at dette i tilfelle er et moment i den bedømmelse av forholdsmessighet som må foretas ved vurderingen etter artikkel 8 nr. 2. Slik jeg ser det, representerer det virkemiddel som er valgt i våpenloven § 27 a, intet tyngende inngrep overfor våpeneierne.
- (71) A har påpekt at Norge synes å være det eneste land i Europa som har en ordning med politikontroll med våpenoppbevaring i private hjem, kombinert med mulighet for å bli straffet ved brudd på oppbevaringsreglene. Regelverket synes på dette punkt å være ulikt i det enkelte land. Etter det som er opplyst, er det bare Sverige som i dag i tillegg til Norge har gjennomført en ordning med politikontroll, men der er ikke overtredelse av oppbevaringsreglene belagt med straff.
- (72) Som nevnt er våpentettheten meget stor i Norge. Men landet har samtidig en lang tradisjon for at sivile skytevåpen først og fremst hører hjemme under jakt og konkurranseskyting med tilhørende trening. Skytevåpen har således liten plass i andre sammenhenger. Våpenlovgivningen er et resultat av disse forhold og av myndighetenes erfaringer med uvetting våpenbruk m.m. som følge av skjødesløs oppbevaring i hjemmet. Ordningen synes også å ha sammenheng med en stadig økende voldstendens i de siste tiår før lovendringen i 1998. Fremlagte tall fra statistikk over anmeldte lovbrudd viser for eksempel mer enn firedobling av antallet væpnede ran i perioden fra 1994 til 1998. Endringene i våpenloven kom i tillegg til andre lovendringer som tok sikte på å forhindre ulovlig våpenbruk. Den omstendighet at få eller ingen andre europeiske land har valgt å anvende tilsvarende beskyttende virkemidler på dette området, kan vanskelig tillegges vekt ved vurderingen av spørsmålet om nødvendigheten av den ordning som er etablert i våpenloven § 27 a.
- (73) A har under henvisning til dommen fra EMD i saken Funke mot Frankrike som jeg tidligere har nevnt, gjort gjeldende at ordningen i våpenloven § 27 a ikke gir nødvendig sikkerhet mot misbruk fra myndighetenes side. I den saken la domstolen vekt på at tollmyndighetene hadde en meget vid adgang til å beslutte undersøkelser, uten tilstrekkelige garantier mot misbruk. Som nevnt gjaldt denne saken et meget mer omfattende inngrep enn det vi står overfor i vår sak. Kravene til garantier mot misbruk må være relative, og dermed blant annet avhengig av tyngden av det offentliges inngrep, se EMDs dom i saken Klass mot Tyskland avsagt 4. juli 1978, avsnitt 50. Jeg har tidligere i avsnittene 46, 47 og 48 nevnt de begrensninger som i vår sak ligger innebygget i kontrollordningen, og adgangen til å påklage en opptreden i strid med ordningen. Dette er forhold som må gi et tilstrekkelig vern mot misbruk.
- (74) Sammenfatningsvis er jeg kommet til at vekten av det offentliges interesse i dette tilfelle forsvarer det relativt begrensede inngrep som ordningen med våpenkontroll gjør i den rett til respekt for hjemmet som er vernet i artikkel 8. Etter mitt syn er det tale om et inngrep som er "nødvendig i et demokratisk samfunn" av grunner som er nevnt i artikkel 8 nr. 2.

Kontroll av As oppbevaring av våpnene representerer derfor ingen krenkelse av EMK artikkel 8.

- (75) På denne bakgrunn er jeg kommet til at Politidirektoratets vedtak av 26. september 2003 ikke er ugyldig, og at tingrettens dom, domsslutningens punkt 1, må stadfestes.
- (76) Anken har vært forgjeves. Selv om jeg ikke har funnet saken tvilsom, er jeg kommet til at staten ikke bør tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett, jf. tvistemålsloven § 180 første ledd i.f. Saken har reist spørsmål av prinsipiell betydning både i forhold til Grunnloven § 102 og til EMK artikkel 8, som burde avklares, noe som også har ført til at den er tillatt brakt direkte inn for Høyesterett. Jeg finner heller ikke grunn til å endre tingrettens saksomkostningsavgjørelse.
- (77) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.

- (78) Dommer **Øie:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (79) Dommer **Stabel:** Likeså.
- (80) Dommer **Oftedal Broch:** Likeså.
- (81) Dommer **Gussgard:** Likeså.
- (82) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Tingrettens dom stadfestes.
2. Saksomkostninger for Høyesterett tilkjennes ikke.