

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 12**

Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser

Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet
11. Lavlønn i Norge
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser
Justis- og beredskapsdepartementet

Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. mai 2023.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 18. juni 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. mai 2023 for å utrede utvalgte strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål knyttet til regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Utvalget avgir med dette sin utredning med utkast til lov- og forskriftsendringer. Utredningen er enstemmig.

Oslo 18. juni 2024

Hans-Petter Jahre
Leder

Tonje Vang

Ørnulf Øyen

Jens Johannes Andenæs
Utvalgssekretær

Innhold

Forkortelser	13	3.8.4	Oppfølgende rapport 21. november 2022	47
Del I Innledende temaer	17	3.9	Politiets retningslinjer 2. juli 2021 om etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker	48
1 Oppnevning, mandat og arbeid	19	3.10	Høyesteretts avgjørelser våren 2022 om straffutmåling ved rusmiddelavhengiges befattning med narkotika til egen bruk	48
1.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget	19		Riksadvokatens brev 13. mai 2022	50
1.2 Utvalgets mandat	19		Hurdalsplattformen – regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet	51
1.3 Møter og arbeidsform	22	3.11	Andre lovarbeider av betydning for utvalgets arbeid	51
2 Sammendrag	27	3.12		
2.1 Innledning – oversikt	27			
2.2 Del II Strafferett – lovregulering av en straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige	27	3.13		
2.3 Del III Straffeprosess – forholds- messighet og tvangsmidler ved mindre narkotika- overtredelser	30	4	Narkotika i Norge	53
2.4 Del IV Forebygging – barn og unge	32	4.1	Hva er narkotika?	53
2.5 Del V Dopinglovbrudd	35	4.1.1	Innledning	53
		4.1.2	Cannabis	53
		4.1.3	Kokain	54
		4.1.4	Amfetamin og metamfetamin	55
		4.1.5	Opioider – herunder heroin og morfin	56
3 Bakgrunn	38	4.1.6	MDMA – ecstasy	56
3.1 Innledning	38	4.1.7	Benzodiazepiner	57
3.2 Rusreformutvalget – NOU 2019: 26	38	4.2	Bruk av narkotika i befolkningen	58
3.3 Regjeringens forslag om en rusreform – Prop. 92 L (2020–2021)	39	4.2.1	Cannabis	58
3.4 Stortingsbehandlingen av rusreformen	39	4.2.2	Sentralstimulerende stoffer	60
3.5 Lov 18. juni 2021 nr. 117 – ny hjemmel for å pålegge oppmøte hos rådgivende enhet for russaker	41	4.2.3	Sammenligning med andre land i Europa	63
3.6 Anmodningsvedtakene 3. juni 2021	42	4.3	Beslag av narkotika i Norge – internasjonale trender	66
3.7 Riksadvokatens brev 9. april 2021	42	4.4	Narkotikamarkedet	70
3.8 Riksadvokatens undersøkelser om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker	44	4.4.1	Innledning	70
3.8.1 Innledning	44	4.4.2	Omfanget av markedet	70
3.8.2 Riksadvokatens rapport 14. februar 2022 – funn om politiets tvangsmiddelbruk	45	4.4.3	Arenaer for omsetning av narkotika	71
3.8.3 Særlig om etterforskning og tvangsmiddelbruk overfor «gjengangere» – personer med tunge rusproblemer	46	4.4.4	Hjemmeproduksjon av marihuana	73
		4.4.5	Narkotikapriser	74
		5	Rusmiddellidelser	76
		5.1	Høyrisikobruk av narkotika	76
		5.2	Rusmiddellidelser – diagnoser og diagnosekriterier	76
		5.2.1	Innledning – diagnosesystemer ...	76
		5.2.2	ICD-10	77
		5.2.3	Kort om ICD-11	78
		5.2.4	DSM-5	79

5.3	Forekomst av rusmiddel- diagnoser	79	8.2.4	Registrering og attester	112
5.4	Behandling av rusmiddel- lidelser	81	8.2.5	Nødanrop	113
6	Overordnede rettslige rammer	82	8.3	Straffesaksutvikling	114
6.1	FNs narkotikakonvensjoner	82	8.3.1	Antallet anmeldelser for narkotikalovbrudd	114
6.1.1	Innledning	82	8.3.2	Antallet etterforskede saker mot ungdom	115
6.1.2	Konvensjonenes formål og hovedforpliktelser	82	8.3.3	Utvikling i andre typer lovbrudd ...	117
6.1.3	Rusreformutvalgets vurderinger av konvensjonsforpliktelsene	83	8.3.4	Oppklaringsprosent	117
6.1.4	Hvilke spørsmål som oppstår for utvalget	84	9	Fremmed rett og innspill	119
6.1.5	Er en straffutmålingsordning hvor rusmiddelavhengige normalt gis ubetinget påtaleunntatelse forenlig med FN's narkotika- konvensjoner?	84	9.1	Behandling av mindre alvorlige narkotikalovbrudd i andre land	119
6.2	Menneskerettigheter	86	9.1.1	Sverige	119
6.2.1	Innledning	86	9.1.1.1	De straffbare handlinger	119
6.2.2	Retten til privatliv mv.	86	9.1.1.2	Strafferettslige reaksjoner	120
6.2.2.1	Generelt	86	9.1.1.3	Antallet anmeldelser og straffereaksjoner for narkotikalovbrudd	123
6.2.2.2	Er kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk forenlig med retten til privatliv, også for rusmiddel- avhengige?	87	9.1.2	Danmark	124
6.2.3	Vernet mot selvinkriminering	92	9.1.2.1	De straffbare handlinger i narkotikasaker	124
6.2.4	Uskyldspresumsjonen	93	9.1.2.2	Brukerrom – «stofindtagelses- rum»	124
6.2.5	Likhetsprinsippet	93	9.1.2.3	Straffereaksjoner ved befatning med narkotika til egen bruk	124
6.2.6	Barns rettigheter	94	9.1.2.4	Antallet anmeldelser for narkotikalovbrudd	127
6.2.6.1	Innledning – relevante rettigheter for barn	94	9.2	Innspill til utvalget – generelt	128
6.2.6.2	Barns rett til å bli beskyttet mot ulovlig bruk av narkotika	96	10	Utvalgets vurderinger og forslag	130
Del II	Strafferett – lovregulering av en straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige	99	10.1	Mandatet	130
7	Mandatet	101	10.2	Rusmiddelavhengig som strafferettslig begrep	130
8	Gjeldende rett – oversikt	103	10.2.1	Innledning – mandatet	130
8.1	Innledning	103	10.2.2	Rusmiddelavhengighet – diagnose	131
8.2	Hovedtrekk i gjeldende rett	104	10.2.3	Gjeldende rett	133
8.2.1	Legemiddeloven	104	10.2.4	Innspill til utvalget om rusmiddelavhengighet	134
8.2.2	Straffeloven	105	10.2.5	Strafferettslig avgrensning av begrepet rusmiddelavhengig	137
8.2.3	Straffereaksjoner for mindre narkotikalovbrudd	105	10.2.6	Gradering av rusmiddelav- hengighet	139
8.2.3.1	Innledning	105	10.2.7	Beviskrav for rusmiddelav- hengighet	139
8.2.3.2	Direktiver om straffereaksjoner i mindre alvorlige narkotikasaker	106	10.3	Egen bruk	140
8.2.3.3	Statistikk over straffereaksjoner ...	108	10.3.1	Innledning – mandatet	140
			10.3.2	Gjeldende rett – betydningen av egen bruk ved reaksjonsvalg og straffutmåling	140
			10.3.3	Sverige og Danmark	141
			10.3.3.1	Sverige	141
			10.3.3.2	Danmark	141

10.3.4	Innspill til utvalget om egen bruk	142	10.7.3	Handlingsnorm og skyldkrav	168
10.3.5	Utvalgets vurderinger og forslag	142	10.7.4	Beviskrav for rusmiddel-avhengighet og egen bruk	169
10.4	Befatningsmåter	143	10.7.5	Strafferamme og straffenivå	169
10.5	Kvantum – terskelverdier	144	10.7.5.1	Valg av strafferamme	169
10.5.1	Innledning – mandatet	144	10.7.5.2	Strafferettslige konsekvenser	169
10.5.2	Gjeldende rett – terskelverdier ved reaksjonsvalg og straffutmåling	144	10.7.5.3	Reaksjonsvalg og straffenivå	170
10.5.3	Sverige og Danmark	146	Del III	Straffeprosess – forholdsmessighet og tvangsmidler ved mindre narkotika-overtridelser	173
10.5.3.1	Sverige	146	11	Mandatet og de spørsmål utvalget vil gå nærmere inn på	175
10.5.3.2	Danmark	147	11.1	Mandatet	175
10.5.4	Innspill til utvalget om terskelverdier	147	11.1.1	Allment om mandatet	175
10.5.5	Bakgrunn – tidligere forslag	148	11.1.2	Straffeprosessuelle konsekvenser av strafferammen	175
10.5.6	Valg av reguleringsmåte for terskelverdier	150	11.1.3	Forholdsmessigheten av tvangsmiddelbruk	175
10.5.7	Særlig høy eller lav styrkegrad	150	11.1.4	Vernet mot selvinkriminering	176
10.5.8	Valg av terskelverdier	151	11.1.5	De rettslige rammer for politiets tvangsmiddelbruk	176
10.5.8.1	Generelt om nivå for terskelverdier	151	11.1.6	Behovet for nye tvangsmidler	177
10.5.8.2	Terskelverdier for de enkelte stoffene	152	11.1.7	Bruk av tvangsmidler for å avdekke mer alvorlig narkotika-kriminalitet	177
10.5.8.3	Hjemmel for å sette terskelverdi til null	157	11.2	Straffeprosessuelle konsekvenser av valget av strafferammer	178
10.5.8.4	Forskriftshjemmel	157	11.2.1	Allment	178
10.5.9	Befatning med stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for	158	11.2.2	Strafferammer og prosessuelle strafferammekrav	178
10.5.10	Befatning med kvantum over terskelverdi	158	11.2.3	Konsekvenser som følge av endringene i virkeområdet for straffeloven § 231	179
10.5.10.1	Kvantum som «i beskjedne grad» overstiger terskelverdiene	158	11.2.3.1	Generelt	179
10.5.10.2	Kvantum som i mer enn beskjedne grad overstiger terskelverdiene	159	11.2.3.2	Nærmere om strafferammereguleringen «fengsel inntil 1 år» eller lignende	180
10.5.11	Befatning med flere stoffer	160	11.2.3.3	Nærmere om strafferammereguleringen «kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder»	180
10.5.12	Gjentakelse	161	11.2.4	Konsekvenser som både har en side mot straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd	181
10.5.13	Konkurrens	161	11.2.4.1	Generelt	181
10.6	Beviskrav og presumsjoner	162	11.2.4.2	Strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder»	181
10.6.1	Mandat og problemstilling	162	11.2.4.3	Strafferammereguleringen «frihetsstraff»	182
10.6.2	Gjeldende rett	162			
10.6.3	Overordnede rettslige rammer – EMK og Grunnloven	163			
10.6.4	Utvalgets vurderinger og forslag	166			
10.6.4.1	Innledning	166			
10.6.4.2	«Rusmiddelavhengig»	167			
10.6.4.3	«Egen bruk»	167			
10.7	Utvalgets lovutkast	168			
10.7.1	Generelt om mandatet og utvalgets lovutkast	168			
10.7.2	Plassering – legemiddeloven eller straffeloven	168			

11.3	Straffeprosessuelle spørsmål knyttet til reaksjonsfastsetting – særlig om straffeprosessloven § 321 første ledd	184	12.5.3	Rettslig bakteppe	208
11.4	Avgrensninger og presiseringer i randsonen av mandatet	185	12.5.3.1	Svensk og dansk rett	208
11.4.1	Rustesting, visitasjon mv. som ledd i kontrollvirksomhet	185	12.5.3.2	Straffeprosessutvalgets forslag	210
11.4.2	Overtredelser på militært område	186	12.5.4	Arbeider internt i påtalemyndigheten	210
11.4.3	Taushetsplikten til personalet ved brukerrrom	186	12.5.5	Innspill til utvalget	211
11.4.4	Forvaltningsrettslige konsekvenser av valget av strafferammer	187	12.5.6	Utvalgets vurderinger og forslag	212
11.5	Sammenfatning	187	13	Ransaking	215
12	Allment om etterforskning og tvangsmiddelbruk	188	13.1	Ransaking av eiendom i medhold av § 192, herunder av mobiltelefoner	215
12.1	Menneskerettslige krav og skranker	188	13.1.1	Gjeldende rett	215
12.1.1	Generelt	188	13.1.2	Rettslig bakteppe	216
12.1.2	Vernet av privatlivet	188	13.1.2.1	Svensk og dansk rett	216
12.1.2.1	Oversikt over reguleringen	188	13.1.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	217
12.1.2.2	Nærmere om EMK artikkel 8	189	13.1.3	Arbeider internt i påtalemyndigheten	217
12.1.3	Nærmere om situasjonen der en person er mindreårig	191	13.1.4	Innspill til utvalget	219
12.2	Fagledelse og ressursprioriteringer innen påtalemyndigheten	193	13.1.5	Utvalgets vurderinger og forslag	219
12.2.1	Lovregulering, legalitetskontroll og fagledelse	193	13.1.5.1	Allment	219
12.2.2	Lovregulering og ressursprioriteringer	195	13.1.5.2	Nærmere om grensedragningen mellom første og tredje ledd i § 192	220
12.3	Iverksetting, avgrensning og avslutning av etterforskning	196	13.2	Personransaking i medhold av § 195	221
12.3.1	Gjeldende rett	196	13.2.1	Gjeldende rett	221
12.3.2	Arbeider internt i påtalemyndigheten	198	13.2.2	Rettslig bakteppe	222
12.3.3	Innspill til utvalget	201	13.2.2.1	Svensk og dansk rett	222
12.3.4	Utvalgets vurderinger	201	13.2.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	223
12.4	Klarlegging av rusmiddelavhengighet og vernet mot selvinkriminering	202	13.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	224
12.4.1	Allment	202	13.2.3.1	Allment	224
12.4.2	Nærmere om vernet etter EMK artikkel 6 nr. 1	202	13.2.3.2	Strafferammekravet i § 195 tredje ledd	224
12.4.3	Innspill til utvalget	204	13.2.3.3	Grensen mot kroppslig undersøkelse og ransaking av et oppbevaringssted	225
12.4.4	Utvalgets vurderinger	204	13.2.3.4	Bruk av makt ved personransaking	225
12.4.5	Nærmere om politiets veiledningsplikt	205	13.3	Beslutningskompetanse	225
12.5	Forholdsmessighetskravet ved bruk av tvangsmidler	206	13.3.1	Gjeldende rett	225
12.5.1	Allment	206	13.3.2	Rettslig bakteppe	227
12.5.2	Gjeldende rett	207	13.3.2.1	Svensk og dansk rett	227
			13.3.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	227
			13.3.3	Arbeider internt i påtalemyndigheten	228
			13.3.4	Innspill til utvalget	230
			13.3.5	Utvalgets vurderinger og forslag	230
			13.3.5.1	Påtalemyndighetens hastekompetanse	230

13.3.5.2	Straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 og 3	231	Del IV	Forebygging – barn og unge	261
13.3.5.3	Skriftlig samtykke som kompetansegrunnlag	234	15	Mandatet og de spørsmål utvalget vil gå nærmere inn på	263
13.4	Ransakingsbeslutningen og rapportplikt	234	15.1	Innledning	263
13.4.1	Gjeldende rett	234	15.1.1	Generelt om mandatet	263
13.4.2	Straffeprosessutvalgets forslag	235	15.1.2	Møte ved rådgivende enhet for russaker som strafferettslig reaksjon	263
13.4.3	Arbeider internt i påtalemyndigheten	235	15.1.3	Ruskontroll som strafferettslig reaksjon	264
13.4.4	Innspill til utvalget	236	15.1.4	Henvvisning til rådgivende enhet for russaker – utenfor straffesak og ved henleggelse av straffesak	264
13.4.5	Utvalgets vurderinger og forslag	236	15.1.5	Målgruppen: Barn og unge	265
14	Kroppslig undersøkelse, pågrepelse mv.	239	15.2	Politiets ulike roller ved forebygging av narkotikabruk	265
14.1	Kroppslig undersøkelse – prøvetaking	239	15.2.1	Innledning	265
14.1.1	Gjeldende rett	239	15.2.2	Forebygging som politiets hovedstrategi	266
14.1.2	Menneskerettslige krav og skranker	240	15.2.3	Forebygging innenfor straffesporet	267
14.1.3	Rettslig bakteppe	242	15.2.3.1	Innledning	267
14.1.3.1	Svensk og dansk rett	242	15.2.3.2	Etterforskning mot barn	267
14.1.3.2	Straffeprosessutvalgets forslag	244	15.2.3.3	Frister for saksbehandlingen	268
14.1.4	Arbeider internt i påtalemyndigheten	244	15.2.3.4	Straffesaksavvikling – antall etterforskede saker for narkotikalovbrudd mot ungdom	269
14.1.5	Innspill til utvalget	246	15.2.4	Forebygging i det polisiære sporet	270
14.1.6	Spyttprøve: Prøvetaking og analyse	246	15.2.4.1	Innledning	270
14.1.6.1	Spyttprøver i straffesaker – kort om gjeldende rett og praksis	246	15.2.4.2	OPS-ordning – advarsler	270
14.1.6.2	Hva spyttprøver er egnet til å belyse	247	15.2.4.3	Bekymringsamtale	271
14.1.6.3	Beskrivelse av prøvetakingen	248	15.2.4.4	Vise eller bringe barnet hjem og varsling av verge	272
14.1.6.4	Erfaringene med spyttprøver i kriminalomsorgen	249	15.2.4.5	Besøks- og oppholdsforbud mv. ...	272
14.1.7	Utvalgets vurderinger og forslag	249	15.2.4.6	«Frivillige» ruskontrakter – utenfor straffesak	273
14.1.7.1	Allment	249	15.2.4.7	Kontroll ved bruk av narkotikahund	275
14.1.7.2	Nærmere om prøvetaking for å avdekke bruk av narkotika	250	15.2.5	Politiets samhandling med andre offentlige etater og private	275
14.1.7.3	Nærmere om maktbruk	253	15.2.5.1	Overordnet	275
14.2	Observasjon og granskning av tegn og symptomer	253	15.2.5.2	Meldeplikt etter barnevernloven	277
14.2.1	Gjeldende rett	253	15.2.5.3	Kommunepolitisamarbeid	277
14.2.2	Utvalgets vurderinger og forslag	255	15.3	Nærmere om barns grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen	278
14.3	Pågrepelse	257	15.4	Fremmed rett og innspill	280
14.3.1	Gjeldende rett	257	15.4.1	Fremmed rett – barn og unge	280
14.3.2	Menneskerettslige skranker	257			
14.3.3	Svensk og dansk rett	258			
14.3.4	Innspill til utvalget	259			
14.3.5	Utvalgets vurderinger og forslag	260			

15.4.2	Innspill til utvalget – overordnet om forebygging overfor barn og unge	280	16.6.2	Innspill til utvalget	296
15.5	Sammenfatning av hvilke spørsmål utvalget vil gå inn på	282	16.6.3	Utvalgets vurderinger og forslag	297
16	Forebygging i straffesporet gjennom valg av reaksjon	283	16.6.3.1	Bør påtalemyndigheten kunne pålegge møteplikt?	297
16.1	Innledning – mandatet	283	16.6.3.2	Når bør påtalemyndigheten pålegge møteplikt?	298
16.2	Statistikk over strafferettslige reaksjoner overfor unge lovbrutere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd	283	16.6.3.3	Hva bør ligge i møteplikten?	300
16.3	Oversikt over strafferettslige reaksjoner mot ungdom ved mindre alvorlige narkotika-lovbrudd	284	16.7	Nærmere om rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse	304
16.3.1	Innledning	284	16.7.1	Gjeldende rett	304
16.3.2	Påtaleunntatelse	285	16.7.1.1	Innledning	304
16.3.3	Nærmere om særvilkår etter straffeloven § 37	286	16.7.1.2	Plikten til å gjennomføre ruskontroll	304
16.3.4	Forelegg på bot	286	16.7.1.3	Innholdet i ruskontrollen	305
16.3.5	Straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall	287	16.7.2	Erfaringer og kunnskapsgrunnlag ved bruk av ruskontroll innenfor ulike typer strafferettslige reaksjoner	306
16.3.6	Ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet	287	16.7.2.1	Rusreformutvalget	306
16.3.7	Registrering og politiattest for barn under 18 år	288	16.7.2.2	Tidlig Ute	306
16.4	Folkerettslige krav og skranker	288	16.7.2.3	TIUR-modellen	306
16.5	Allment om rådgivende enhet for russaker	289	16.7.2.4	Rusoppfølging i Stord, Bømlo og Fitjar	308
16.5.1	Overordnet om enhetens oppgaver, funksjon og organisering	289	16.7.2.5	Sandøy mfl. – alternative reaksjonsformer overfor unge i narkotikasaker	308
16.5.2	Overordnet om påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker og ruskontroll	290	16.7.3	Innspill til utvalget om ruskontroll	309
16.5.2.1	Målgruppen	290	16.7.4	Utvalgets vurderinger og forslag	310
16.5.2.2	Kontradiksjon før vilkår fastsettes – vergens rolle	291	16.7.4.1	Bør påtalemyndigheten kunne pålegge ruskontroll?	310
16.5.2.3	Saksbehandlingen – personundersøkelse	292	16.7.4.2	Når bør påtalemyndigheten pålegge ruskontroll?	311
16.5.2.4	Vilkårsbrudd	292	16.7.4.3	Hva bør være innholdet i vilkåret om ruskontroll?	312
16.5.3	Beskrivelse av praksis	292	17	Henvisning til rådgivende enhet for russaker – utenfor straffesak eller ved henleggelse av straffesak	315
16.6	Nærmere om å møte hos rådgivende enhet for russaker som vilkår for påtaleunntatelse	294	17.1	Innledning – mandatet	315
16.6.1	Gjeldende rett – innledning	294	17.2	Gjeldende rett	315
16.6.1.1	Plikten til å møte	294	17.2.1	Innledning	315
16.6.1.2	Innholdet i møtet – særlig om forholdet til helsehjelpbegrepet i helselovgivningen	295	17.2.2	Skjønnsfrihet til å starte etterforskning	315
			17.2.3	Skjønnsfrihet til å henlegge saken	316
			17.2.4	Skjønnsfrihet til å velge forebyggende tiltak	316
			17.2.5	Grensen mellom forebygging og etterforskning	317
			17.3	Folkerettslige krav og skranker	317

17.4	Innspill til utvalget om forebyggende tiltak utenfor straffesak, særlig om rådgivende enhet for russaker	318	20.1.5	Utvalgets vurderinger og forslag ...	337
17.5	Utvalgets vurderinger og forslag	318	20.2	Konsekvenser av at fengselsstraff fjernes fra strafferammen – forslag til avbøtende tiltak	338
17.5.1	Henleggelse av straffesak mv. – henvisning til rådgivende enhet for russaker	318	20.2.1	Konsekvenser av at fengselsstraff fjernes fra strafferammen	338
17.5.2	Bør politiet kunne gi polisiært pålegg om å møte ved enhetene?	321	20.2.2	Kroppslig undersøkelse	339
17.5.3	Bør politiet gis hjemmel for visitasjon av person, gjenstand og/eller oppbevaringssted?	321	20.2.2.1	Gjeldende rett mv.	339
Del V	Dopinglovbrudd	323	20.2.2.2	Prøvetaking og analyse av dopingprøver	339
18	Mandatet	325	20.2.2.3	Tegn og symptomer som metode i dopingsaker	340
19	Bakgrunn og gjeldende rett	327	20.2.2.4	Utvalgets vurderinger og forslag	340
19.1	Dopingmidler og avhengighet	327	20.2.3	Pågrepelse	341
19.1.1	Hva er dopingmidler?	327	20.2.3.1	Gjeldende rett mv.	341
19.1.2	Forekomst og motivasjon for dopingbruk	328	20.2.3.2	Utvalgets vurderinger og forslag	341
19.1.3	Dopingmidler og avhengighet	328	20.2.4	Ransaking av eiendom	342
19.2	Dopinglovbrudd	329	20.2.4.1	Gjeldende rett mv.	342
19.2.1	De straffbare handlinger	329	20.2.4.2	Utvalgets vurderinger og forslag	342
19.2.1.1	Kort om straffebestemmelsene og bakgrunnen for disse	329	20.2.5	Personransaking	343
19.2.1.2	Forholdet mellom legemiddel- loven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, og straffeloven § 234	330	20.2.5.1	Gjeldende rett mv.	343
19.2.2	Anmeldelser for doping- lovbrudd	331	20.2.5.2	Utvalgets vurderinger og forslag	344
19.2.3	Straffereaksjoner for dopinglovbrudd	332	20.3	Lovregulering av straff- utmålingen i dopingsaker	344
19.2.3.1	Gjeldende rett	332	20.3.1	Skal straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige også omfatte befatning med dopingmidler til egen bruk?	344
19.2.3.2	Statistikk	333	20.3.2	Skal det etableres en egen straffutmålingsordning for personer som er avhengige av dopingmidler?	345
19.3	Innspill til utvalget	333	20.3.3	Særvilkår om plikt til oppmøte hos rådgivende enhet for russaker mv.	346
20	Utvalgets vurderinger og forslag	335	Del VI	Sluttkapitler	349
20.1	Endring av strafferammen for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler	335	21	Økonomiske og administrative konsekvenser	351
20.1.1	Innledning	335	21.1	Utvalgets forslag – oversikt	351
20.1.2	Begrunnelsen for strafferammen i legemiddel- loven § 31 annet ledd	335	21.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og påtalemyndigheten	352
20.1.3	Begrunnelsen for Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021	336	21.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene	353
20.1.4	Hvilke hensyn er generelt relevante ved fastsettelse av strafferammer?	336	21.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for sentrale myndigheter	354
			21.5	Økonomiske og administrative konsekvenser for private	355

22	Merknader til de foreslåtte endringene i lov og forskrift	356	23	Utvalgets utkast til endringer i lov og forskrift	373
22.1	Til endringene i straffeprosessloven	356	23.1	Straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 25)	373
22.2	Til endringene i legemiddel-loven § 31	367	23.2	Legemiddel-loven (lov 4. desember 1992 nr. 132)	375
22.3	Til endringen i brukerroms-loven § 4	367	23.3	Brukerromsloven (lov 2. juli 2004 nr. 64)	375
22.4	Til endringene i straffeloven	367	23.4	Straffeloven (lov 20.mai 2005 nr. 28)	375
22.5	Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven	370	23.5	Helse- og omsorgstjenesteloven (lov 24. juni 2011 nr. 30)	375
22.6	Til endringene i påtaleinstruksen	370	23.6	Påtaleinstruksen (forskrift 28. juni 1985 nr. 1679) ...	376
22.7	Til endringen i forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll	371	23.7	Forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll (forskrift 20. oktober 2017 nr. 1650)	376
22.8	Til utkast til forskrift om terskelverdier	371	23.8	Forskrift om terskelverdier (ny forskrift)	376

Digitale vedlegg:

1. Folkehelseinstituttet, rapport mars 2024, Utredningsoppdrag for Rushåndhevingsutvalget
2. Havnes og Wisløff, Anabole androgene steroider og andre prestasjonsfremmende midler – avhengighet og helseskader, notat 11. februar 2024, revidert 28. mai 2024
3. Brev 31. januar 2024 fra Kripos – produksjon av narkotika
4. Brev 1. mars 2024 fra Kripos – beslagsoversikt 2022 og 2023
5. Brev 22. mars 2024 fra Oslo Universitetssykehus, avdeling for rettsmedisinske fag – informasjon om spyttprøver
6. Politiets retningslinje «Ransaking i narkotikasaker» 2. juli 2021

Forkortelser

Barnekonvensjonen	FNs konvensjon om barnets rettigheter av 1989
Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka	Anne Line Bretteville-Jensen og Jørgen G. Bramness (red.), <i>Cannabisboka</i> , Oslo 2019.
Efjestad	Jon Sverdup Efjestad, «Rusreformens etterspill i domstolene», <i>Lov og Rett</i> , 2023 s. 619–643.
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Den 2. juli 2024 blir EMCDDA til EUDA (European Union Drugs Agency), på norsk kalt EUs narkotikabyrå.
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 med protokoller
FHI	Folkehelseinstituttet
Havnes og Wisløff	Ingrid Amalia Havnes og Christine Wisløff, «Anabole androgene steroider og andre prestasjonsfremmende midler: avhengighet og helseskader», notat til Rushåndhevingsutvalget 11. februar 2024, revidert 28. mai 2024. Notatet er vedlagt utredningen som digitalt vedlegg.
Helsedirektoratets veiledende materiale 2022	Helsedirektoratets nettdokument «Rådgivende enhet for russaker», først publisert 6. oktober 2022, siste faglige endring 12. januar 2024.
INCB	International Narcotics Control Board
Innst. 612 L (2020–2021)	Innst. 612 L (2020–2021) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.) og om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Bøhler, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Trygve Slagsvold Vedum om at rusavhengige ikke skal straffeforfølges
Keiserud mfl., Straffeprosessloven	Erik Keiserud, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, <i>Straffeprosessloven Lovkommentar</i> (Juridika, bekreftet à jour per 1. januar 2024).
Kistrup mfl.	Michael Kistrup, Jakob Lund Poulsen, Jens Røn, Thomas Rørdam, <i>Straffeprosessen</i> , 4. utgave (København 2022).
Kjelby, Påtalerett	Gert Johan Kjelby, <i>Påtalerett</i> , 3. utgave (Oslo 2023).

Kjølbros	Jon Fridrik Kjølbros, <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere</i> , 6. udgave (Strasbourg 2023).
Lindberg	Gunnel Lindberg, <i>Straffprocessuella tvångsmedel: när och hur får de användas?</i> , 5. upplagan (Stockholm 2022).
Matningsdal, Straffeloven	Magnus Matningsdal, <i>Straffeloven 2005 Lovkommentar</i> (Juridika, bekreftet à jour per 1. januar 2024).
NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter»	Norges institusjon for menneskerettigheter, rapport 21. September 2022, «Rus og menneskerettigheter».
Prop. 135 L (2010–2011)	Prop. 135 L (2010–2011) Endringer i straffeloven, straffgjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff).
Prop. 139 L (2022–2023)	Prop. 139 L (2022–2023) Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll).
Prop. 92 L (2020–2021)	Prop. 92 L (2020–2021) Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.)
Referansegruppens rapport mai 2021	Rapport fra referansegruppe mai 2021, «Revidering av «forskrift om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.», Samferdselsdepartementet.
Riksadvokatens brev 13. mai 2022	Brev 13. mai 2022 til statsadvokatembetene og politidistriktene. Ny høyesterettspraksis om rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk – retningslinjer og veiledning om etterforskning, reaksjonsfastsettelse mv.
Riksadvokatens brev 9. april 2021	Brev 9. april 2021 til statsadvokatembetene og politidistriktene. Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk – relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet – særlig om ransaking i narkotikasaker.
Riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989	Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 6/1989 om påtaleunntatelse.
Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999	Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 3/1999 om etterforskning.
Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014	Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 om narkotikasaker.
Rusreformutvalgets utredning Sandøy mfl.	NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp Thomas Anton Sandøy, Ståle Østhus, Anne Line Bretteville-Jensen, «Preventing crime in adolescent drug offenders: A study of differential sanction effects on recidivism», <i>Criminology & Criminal Justice</i> , 2024 s. 164–183.

SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966
WHO	World Health Organization
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966
Øyen, Ransaking	Ørnulf Øyen, «Ransaking – en oversikt over regelverket», <i>Jussens Venner</i> , 2022 s. 331–374.
Øyen, Straffeprosess	Ørnulf Øyen, <i>Straffeprosess</i> , 3. utgave (Bergen 2022).

Del I
Innledende temaer

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Ved kongelig resolusjon 11. mai 2023 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede utvalgte strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål i tilknytning til regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Utvalget ble sammensatt slik:

- Pensjonert lagmann Hans-Petter Jahre, Holmestrand, leder
- Lagmann Tonje Vang, Oslo
- Professor ph.d. Ørnulf Øyen, Bergen

Som utvalgets sekretær har Justis- og beredskapsdepartementet ansatt Jens Johannes Andenæs. Under arbeidet hadde han permisjon fra sin stilling som politiadvokat i Oslo politidistrikt.

1.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk dette mandatet:

MANDAT – STRAFFERETTSLIGE OG STRAFFEPROSESSUELLE SIDER VED FOREBYGGINGS- OG BEHANDLINGSREFORMEN FOR RUSFELTET

1. Bakgrunnen for oppdraget

Regjeringen Solberg foreslo i Prop. 92 L (2020–2021) å oppheve straffansvaret for bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Proposisjonen ble fremmet 19. februar 2021 og fulgte opp Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp*. Ved stortingsbehandlingen fikk forslaget om avkriminalisering av erverv, bruk og innehav av mindre mengder narkotika ikke tilslutning fra flertallet, se Innst. 612 L (2020–2021). Det ble likevel vedtatt flere lovendringer av betydning. Blant annet ble helse- og omsorgstjenesteloven endret slik at kommunene pålegges å ha en rådgivende enhet for rus saker. Videre ble straffeloven endret slik at det ved avgjørelsen av en straffesak kan fastsettes sær-

vilkår om oppmøte for en slik rådgivningsenhet ved illeggelse av betinget bot eller fengsel, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til egen bruk. Straffeprosessloven ble endret tilsvarende slik at oppmøte for rådgivningsenheten kan settes som vilkår for en påtaleunntatelse. De nevnte lovendringene trådte i kraft 1. juli 2022.

Ved stortingsbehandlingen ble det også fattet flere anmodningsvedtak til regjeringen. Blant annet ble regjeringen i vedtak 3. juni 2021 nr. 1114 bedt om å «foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddellovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov». Bakgrunnen for vedtaket var at fengselsstraff i liten grad idømmes i bruk- og besittelsessaker i dag, og at en slik endring vil bringe loven i samsvar med gjeldende rettstilstand, jf. Innst. 612 (2020–2021). Anmodningen om å vurdere «avbøtende tiltak» har sammenheng med at flere aktuelle tvangsmidler, herunder personransaking, forutsetter en straffetrussel om fengselsstraff.

Rusreformutvalgets utredning, departementets lovforslag og stortingsbehandlingen skapte oppmerksomhet og diskusjon om politiets praktisering av straffeprosesslovens regler om tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. Dette ledet til at Riksadvokaten i brev 9. april 2021 kom med presiserende direktiver om adgangen til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler som ransaking og kroppslig undersøkelse.

Våren 2022 avsa Høyesterett dom i tre saker om straffutmåling for rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Høyesterett tok utgangspunkt i at Stortinget ved behandlingen av Prop. 92 L (2020–2021) enstemmig ga uttrykk for at det er lite hensiktsmessig å straffe rusavhengige for slike overtrедelser. I dommene la Høyesterett blant

annet til grunn at rusavhengiges befatning med inntil fem gram heroin, amfetamin og kokain til egen bruk heretter i alminnelighet skal føre til straffutmålingsfracfall, jf. straffeloven § 61. På bakgrunn av dommene fastsatte Riksadvokaten 13. mai 2022 retningslinjer til påtalemyndigheten om behandlingen av saker som gjelder rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Det fremgår blant annet av retningslinjene at forhold som gjelder en rusavhengigs bruk av narkotika, eller erverv, besittelse eller oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk, skal avgjøres med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69. Videre innebærer retningslinjene en innskrenkning i adgangen til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler overfor rusavhengige som kun mistenkes for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Den beskrevne rettsutviklingen har ført til at særlig førstelinjen i politiet har gitt uttrykk for at det hersker usikkerhet om hvordan regelverket for bruk av tvangsmidler skal praktiseres i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Det har også blitt argumentert for at det med gjeldende rettstilstand er krevende å avdekke rusmiddelbruk blant unge, og at politiet dermed ikke har gode nok muligheter for å sette inn tiltak for å motvirke slik rusmiddelbruk. Andre aktører har vist til at Høyesteretts avgjørelser ikke avklarer hvem som skal anses som rusavhengig, og hvordan dette skal avgjøres, se blant annet rapporten «Rus og menneskerettigheter» fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som ble publisert 21. september 2022.

Regjeringen har besluttet at det skal gjennomføres en helhetlig forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Målsettingen er å styrke kvaliteten i behandlingen og oppfølgingen av mennesker med rusproblemer. En sentral del av reformen er en mer lempelig strafferettslig tilnærming overfor rusavhengige. I regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen, er det slått fast at regjeringen vil «utrede og fremme forslag til nødvendige endringer i lovverket som sikrer at bruk og besittelse av mindre brukerdoser for rusavhengige møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner». Som en del av reformen vil regjeringen blant annet vurdere nærmere grensen for hvem som skal anses som rusavhengige. Regjeringen ønsker imidlertid ikke en generell avkriminalisering av

befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Videre er regjeringen opptatt av å sikre at politiet fortsatt skal ha egnede virkemidler for å kunne avdekke og motvirke bruk og tilhørende befatning med narkotika blant unge. Bruk av narkotika kan ha alvorlige helseskadelige konsekvenser og har negative virkninger både for pårørende og for samfunnet. Det er også viktig at politiet har egnede virkemidler for å kunne avdekke og etterforske innførsel og salg av større mengder narkotika og til å kunne avdekke bakmenn, for å bekjempe organisert kriminalitet og den kriminelle økonomien. Samtidig er regjeringen opptatt av at borgernes rettssikkerhet er ivaretatt ved politiets bruk av tvangsmidler. Forutsigbarhet om rammen for politiets tvangsmiddelbruk er viktig ikke bare for politiet, men også for samfunnet som sådan og ikke minst berørte personer.

Regjeringens forebyggings- og behandlingsreform skal forankres i en stortingsmelding som etter planen skal legges frem i begynnelsen av 2024. Behovet for lovendringer på ulike områder vil vurderes som ledd i reformen. Departementet mener det er hensiktsmessig at et uavhengig utvalg ser nærmere på utvalgte strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål i tilknytning til reformarbeidet. Resultatet av utredningen vil gi et viktig bidrag til det videre arbeidet og gi grunnlag for å foreslå eventuelle lovendringer på feltet.

2. Nærmere om oppdraget

Overordnede rammer for oppdraget

Utvalget skal ta utgangspunkt i at bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk fortsatt skal være straffbart, og at dette også skal gjelde personer som anses som rusavhengige. Dette innebærer at utvalget ikke skal drøfte spørsmålet om en fullstendig eller delvis avkriminalisering av bruk og tilhørende befatning med narkotika. Utvalget skal imidlertid legge til grunn at rusavhengige i alminnelighet ikke skal ilegges følbare straffereaksjoner i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, i tråd med intensjonen i Hurdalsplattformen. Regjeringens mål er at disse skal møtes med helsehjelp istedenfor straff.

Lovregulering av en ordning med straffutmålingsfracfall overfor rusavhengige

Utvalget skal utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige

normalt skal møtes med straffutmålingsfravall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Utvalget skal vurdere hvordan den nærmere avgrensningen mest hensiktsmessig kan bidra til regjeringens mål om at disse personene skal møtes med helsehjelp istedenfor straff.

Utvalget skal utrede følgende spørsmål:

- *Den rettslige avgrensningen av begrepet rusavhengig.* Utvalget skal så langt som mulig foreslå et presist og tydelig rettslig innhold i begrepet rusavhengig, som også kan være operativt for politiets førstelinje.
- *Strafferettslig tilnærming til personer med begynnende rusavhengighet.* Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig med en nærmere gradering av avhengighet i den strafferettslige tilnærmingen til saker om bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, og skal uansett foreslå et rettslig innhold av begynnende avhengighet og tung rusavhengighet.
- *Beviskrav og bevisvurdering.* Utvalget skal vurdere hvilket beviskrav som bør gjelde for vurderingen av om gjerningspersonen skal anses som rusavhengig, og hvordan bevisvurderingen skal operasjonaliseres.
- *Mistenktes vern mot selvinkriminering.* Utvalget skal utrede hvordan man skal sikre at vernet mot selvinkriminering, jf. blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, ivaretas når klassifiseringen som rusavhengig får betydning for reaksjonsfastsettelsen.
- *Hvilke mengder narkotika som skal anses å være til egen bruk (terskelverdier).* I HR-2022-731-A tar Høyesterett utgangspunkt i at det er et bevisspørsmål om en mengde narkotika er til egen bruk, samtidig som de terskelverdiene som var foreslått i Prop. 92 L (2020–2021), utgjør et «naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvor en veiledende grense bør ligge». I lys av at de lovendringene som beskrives i Hurdalsplattformen, gjelder bruk og besittelse av «mindre brukerdoser», skal utvalget vurdere om det er grunn til å innføre lavere terskelverdier, og uansett utforme et forslag til hvordan lavere terskelverdier kan innføres. Utvalget skal også vurdere hvilke andre momenter som kan være relevante å legge vekt på ved avgrensningen av om narkotika er ment til «egen bruk», sammen med eller i stedet for nærmere angitte

terskelverdier, for eksempel spredningsfare eller konkrete holdepunkter for at stoffet ikke er til egen bruk.

- *Den praktiske håndhevingen av et slikt reaksjonsregime.* Utvalget skal utrede hvilke utfordringer som kan oppstå når klassifiseringen som rusavhengig og eventuelle andre grader av avhengighet tillegges rettslig betydning i det strafferettslige sporet. Utvalget skal vurdere hvordan disse utfordringene kan imøtekommes på en hensiktsmessig måte.

Utvalget skal synliggjøre implikasjoner for politiets tvangsmiddelbruk av eventuelle foreslåtte endringer i det strafferettslige sporet, og også foreslå avbøtende tiltak om det er hensiktsmessig.

Dersom utvalget finner grunn til det, kan utvalget i tillegg foreslå alternative rettslige reguleringer som sikrer at rusavhengige ikke møtes med følbare straffereaksjoner i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Straffeprosessuelle tvangsmidler

Utvalget skal vurdere om det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, og eventuelt fremme forslag om hvordan politiet og andre kan sikres mer forutberegnelighet på området. Herunder skal utvalget vurdere hvilke utfordringer som kan oppstå når klassifiseringen som rusavhengig og eventuelle andre grader av avhengighet tillegges rettslig betydning i det straffeprosessuelle sporet, i kombinasjon med gjeldende bevisregler. Utvalget skal vurdere hvordan disse utfordringene kan imøtekommes på en hensiktsmessig måte.

Videre skal utvalget utrede om politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk der det eventuelt kan bidra til regjeringens mål med reformen.

I lys av de praktiske utfordringene for politiet med å trekke grensen mellom ulike grader av avhengighet ved vurderingen av bruk av tvangsmidler, skal utvalget vurdere om den konkrete straffereaksjonen mistenkte risikerer, må være avgjørende for utfallet av forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a, eller om det rettslig sett er mulig å ha en bredere tilnærming. Blant annet skal

utvalget utrede om det i forholdsmessighetsvurderingen i større grad kan legges vekt på at bruk av narkotika er et stort samfunnsproblem, og at beslag og tilintetgjøring av narkotika er viktig for å hindre spredning av stoffer med skadepotensial og til å motvirke bruk og etterspørsel. Utvalget skal også vurdere om det i større grad kan tas hensyn til det praktiske behovet politiet kan ha for å avdekke om en rusavhengig har befatning med narkotika utover slike mengder som anses å være til egen bruk.

Videre skal utvalget utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk hos unge, og drøfte og begrunne hvilke konkrete virkemidler politiet eventuelt har behov for. Utvalget skal legge vekt på at avdekking er viktig for å motvirke narkotikabruk og kunne intervensjon tidlig, og for muligheten til å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for rusaker.

En viktig oppgave for politiet er å avdekke og bekjempe alvorlig narkotikakriminalitet, herunder produksjon, innførsel og omsetning av narkotika, og å straffeforfølge bakmenn. Utvalget skal drøfte hvilken betydning avdekking og etterforskning av saker om bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, herunder bruk av tvangsmidler i slike saker, har for muligheten til å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet.

Dersom utvalget mener at det bør åpnes for bruk av tvangsmidler utover det som er gjeldende rett, skal utvalget drøfte hvilke lovendringer som kan være aktuelle, og komme med konkrete og begrunnede forslag til lovendringer. Utvalget skal gi en særskilt omtale av hvordan hensynet til brukernes rettssikkerhet vil ivaretas med eventuelle nye forslag. Forslagene må vurderes opp mot og være i samsvar med de menneskerettslige krav som følger av blant annet Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), herunder Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 om retten til privatliv.

Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114

Utvalget skal utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 24 første ledd, jf.

§ 31 andre ledd, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114. Utvalget skal også vurdere om bruk og besittelse av dopingmidler, jf. legemiddeloven § 24 a første ledd, bør omfattes av forslaget til lovendringer. Videre skal utvalget identifisere og foreslå tiltak for å avbøte konsekvensene av å fjerne fengselsstraff som straffereaksjon i disse sakene. Utvalget skal blant annet drøfte om det i bruk- og besittelsessaker fortsatt bør være adgang til ransaking av person i medhold av straffeprosessloven § 195.

3. Utredningsoppdraget for øvrig

Forslag til lovendringer skal utarbeides i samsvar med Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse». Utredningen skal følge kravene i utredningsinstruksen.

Som ledd i arbeidet skal utvalget se hen til annet relevant utredningsarbeid, blant annet rapporten «Rus og menneskerettigheter» utarbeidet av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Utvalget bør også se hen til reguleringer i og erfaringer fra andre land det er naturlig å sammenligne seg med.

Utvalget skal innhente kunnskap og kompetanse på sentrale områder fra relevante fagmiljøer og organisasjoner.

Departementet kan supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig. Utvalget skal ta kontakt med departementet for avklaring dersom det mener det er nødvendig eller ønskelig å endre eller supplere mandatet.

Utvalget skal avgi sin utredning i form av en NOU innen 12 måneder etter oppstart av arbeidet. Dersom utvalget anser det hensiktsmessig, kan det orientere departementet om sine foreløpige konklusjoner og forslag innen 31. desember 2023.

Utvalget vil omtale mandatet nærmere i hver av utredningens hoveddeler nedenfor. Der blir mandatet drøftet og avklaringer og presiseringer foretatt.

1.3 Møter og arbeidsform

Utvalgsmøter

Utvalget har hatt 12 møter med i alt 17 møtedager. I tillegg har utvalget hatt syv dager med innspillmøter med ulike aktører på rusfeltet, jf. nærmere nedenfor. Innspillmøtene ble avholdt i Oslo og Bergen.

Informasjonsinnhenting

Etter mandatet skal utvalget innhente kunnskap og kompetanse på sentrale områder fra relevante fagmiljøer og organisasjoner.

Sakkyndige mv.

Utvalget har innhentet en sakkyndig rapport fra Folkehelseinstituttet. Formålet med oppdraget til FHI var å innhente medisinsk kunnskap av betydning for de temaer som utvalget skal vurdere. FHI ble bedt om å besvare følgende fire konkrete spørsmål:

1. Det bes om en redegjørelse for medisinske diagnoser som kan relateres til mandatets begreper «rusavhengig», «tung rusavhengighet» og «begynnende rusavhengighet». Redegjørelsen bes gitt ut fra gjeldende diagnosesystem (ICD-10) og ICD-11, samt eventuelle andre relevante diagnosesystemer.
2. Det bes redegjort for hvilke faglige krav som gjelder for å sette de aktuelle diagnosene (jf punkt 1), herunder eventuelle faglige krav til helsepersonellet som stiller diagnosene og eventuelle krav til utredningen. Det bes redegjort for og/eller gitt eksempler på, hvordan en faglig forsvarlig diagnostisering i praksis kan gjennomføres.
3. Det bes om en redegjørelse for forekomsten i befolkningen av de aktuelle diagnosene (jf punkt 1). Det bes om at gruppen under 18 år beskrives særskilt.
4. Det bes om en redegjørelse for hvilke deler av helsevesenet som stiller de aktuelle diagnosene (jf punkt 1).

Rapporten fra FHI, som er datert mars 2024, vedlegges utvalgets utredning (digitalt vedlegg).

Utvalget har videre fått utarbeidet et notat om «Anabole androgene steroider og andre prestasjonsfremmende midler: avhengighet og helseskader». Notatet er skrevet av Ingrid Amalia Havnes (ph.d., spesialist i psykiatri og rus og allmenntilleggsmedisin) og Christine Wisløff (leder Steroideprosjektet, Nasjonal kompetansetjeneste TSB), begge ved Oslo universitetssykehus, Klinikk psykisk helse og avhengighet. Notatet vedlegges utvalgets utredning (digitalt vedlegg).

På anmodning fra utvalget har Kripos besvart spørsmål om tilvirkning av narkotika i Norge. Svarbrevet fra Kripos 31. januar 2024 vedlegges utredningen (digitalt vedlegg). Kripos har også på oppdrag fra utvalget sendt en oversikt over narko-

tikabeslag fordelt på ulike mengdekategorier, jf. brev av 1. mars 2024 (digitalt vedlegg).

Endelig har utvalget mottatt skriftlig svar fra Oslo universitetssykehus, Avdeling for rettsmedisinske fag, på et utvalg spørsmål om bruk av spyttprøver for å påvise inntak av narkotika. Rapporten, som er datert 22. mars 2024, vedlegges utvalgets utredning (digitalt vedlegg).

Informasjonsinnhenting – aktører på rusfeltet og allmennheten

Utvalget opprettet kort tid etter oppnevningen en egen nettside der utvalget og mandatet ble presentert. Hjemmesiden inneholdt også en generell oppfordring om å sende innspill til utvalget. Utvalget har mottatt noe over 100 innspill fra privatpersoner.

Utvalget sendte 20. oktober 2023 et brev til utvalgte aktører på rusfeltet med oppfordring om å sende skriftlige innspill. Brevet ble sendt til følgende aktører med frist for innspill til 1. desember 2023:

Actis
ADHD Norge
Advokatforeningen
A-larm
Alliansen for en Rettighetsorientert Ruspolitikk (AROD)
Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk (AKAN)
Barn av rusmisbrukere
Barne-, ungdoms, og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Barneverns- og helsenemndene
Befalets Fellesorganisasjon
Bergen kommune
Blå Kors
Civita
De regionale statsadvokatembetene
Den norske legeforening
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Folkehelseinstituttet
Forbundet mot rusgift (FMR)
Foreningen for human narkotikapolitikk (FFHR)
Foreningen Tryggere Ruspolitikk (FTR)
Fransiskushjelpen
Frelsesarmeens rusomsorg
Gatejuristen
Generaladvokaten

Helsedirektoratet
 Helsetilsynet
 Human Rights Service
 Hvite Ørn
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 IOGT Norge
 Ivareta
 Junior- og barneorganisasjonen Juba
 Juvente
 Kirkens bymisjon
 Konflikttrådene
 Krigsadvokatene for Nord-Norge
 Krigsadvokatene for Sør-Norge
 Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-
 senter KRUS
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kristiansand kommune
 KS Kommunesektorens organisasjon
 Landsforeningen for pårørende innen psykisk
 helse
 Law Enforcement Action Partnership (LEAP)
 Scandinavia
 Manifest Tankesmie
 Marborg
 Mental Helse
 Mental Helse Ungdom
 Minotenk
 NA – Anonyme Narkomane
 Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig
 rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP)
 Nasjonal kompetansetjeneste for tverrfaglig
 spesialisert rusbehandling (TSB)
 Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helse-
 arbeid (NAPHA)
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 Norges Juristforbund – Politijuristene
 Norges Juristforbund – Statsadvokatenes forening
 Norges offisers- og spesialistforbund
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Normal Norge
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
 Norsk Narkotikaforebyggende Forening
 Norsk psykologforening
 Norsk sykepleierforbund
 Oslo kommune
 Pasient- og brukerombudene
 Politidirektoratet
 Politidistriktene
 Politiets Fellesforbund
 Politi høgskolen
 proLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR
 Regionale helseforetak (RHF)
 Regionale kompetansesentre for rusfeltet (KORUS)
 Regionalt kompetansesenter for rusmiddel-
 forskning i Helse Vest (KORFOR)

Riksadvokaten
 Rusfeltets hovedorganisasjon
 Rusfri Oppvekst
 Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO)
 Røde Kors
 Samarbeidsforum for norske kollektiv
 Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk
 helsevern og rus
 Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF),
 Universitetet i Oslo
 Sivilombudet
 Stavanger kommune
 Stiftelsen Evangeliesenteret
 Stiftelsen KRAFT
 Stiftelsen Skaperkraft
 Tankesmien Agenda
 Tromsø kommune
 Trondheim kommune
 Ungdom mot narkotika
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø
 WayBack
 WSO – We shall overcome

Utvalget mottok svar fra 73 organisasjoner og i overkant av 100 privatpersoner. Svar ble inngitt fra følgende organisasjoner:

Actis
 A-larm
 AROD
 Barneombudet
 Blå Kors
 Den norske legeförening
 Det Hvite Bånd
 Fellesorganisasjonen
 FFHR Foreningen for helhetlig ruspolitikk
 FMR Fellesskap-Menneskeverd-Rusfrihet
 (tidl. Forbundet mot Rusgift)
 Foreningen for Human Narkotikapolitikk
 Midt-Norge
 Foreningen for Human Ruspolitikk)
 Foreningen Tryggere Ruspolitikk)
 Finnmarkssykehuset, SANKS (Samisk nasjonal
 kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus)
 Fossumkollektivet
 Frelsesarmeen
 Helsedirektoratet
 Helseforbyggende Forening
 Helse Midt-Norge RHF
 Helse Nord RHF
 Helse Vest RHF
 Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokat-
 embeter

Innlandet politidistrikt
IOGT
Junior- og barneorganisasjonen Juba
Kirkens Bymisjon
Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS)
Kriminalomsorgsdirektoratet
KROM – Norsk forening for kriminalreform
Law Enforcement Action Partnership (LEAP)
Scandinavia
Legaliser Cannabis i Norge
Mental Helse
Møre og Romsdal politidistrikt
Møre og Romsdal statsadvokatembeter
Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig
rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP)
Nasjonal kompetansetjeneste for tverrfaglig
spesialisert rusbehandling (NK-TSB)
Nordland politidistrikt
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Normal Norge
Norsk Narkotikaforebyggende Forening
Norsk Politilederslag
Norsk psykologforening
Norsk sykepleierforbund (faggruppe psykisk
helse og rus)
Oslo kommune
Oslo politidistrikt
Oslo politidistrikt, Enhet Øst, Kriminalitets-
forebyggende seksjon
Oslo statsadvokatembeter
Oslo universitetssykehus HF, Klinikk for psykisk
helse og avhengighet
PION – Prostituertes interesseorganisasjon i
Norge
Politidirektoratet
Politiets Fellesforbund
Politihøgskolen
Politikontakt Stord/Bømlo/Fitjar kommuner, SLT
Koordinator Stord og Leder lavterskel Helse
Stord
proLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR
Psynapse
Riksadvokaten
RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på
rusfeltet
Rogaland statsadvokatembeter
Rusfeltets hovedorganisasjon
Samarbeidsforum for fellesskapsbasert rus-
behandling.
Senter for Rus- og Avhengighetsforskning
(SERAF), Universitetet i Oslo
Spero – Nasjonal Interesseorganisasjon for Rus og
Psykiatri (ROP)
St. Olavs hospital, klinikk for rus- og avhengighets-
medisin

Sykehuset i Vestfold, avdeling rus og avhengighet
Sør-Øst politidistrikt
Transform Drug Policy Foundation
Trondheim kommune
Tryggere ungdom
Tyrili-stiftelsen
Universitetet i Bergen, Institutt for global helse og
samfunnsmedisin
Universitetssykehuset Nord-Norge HF
Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokat-
embeter
Øst politidistrikt

Etter å ha gjennomgått svarene inviterte utvalget
17 aktører til oppfølgende innspillsmøter:

Actis
Barneombudet
Foreningen Human Ruspolitikk
Foreningen Tryggere Ruspolitikk
Helse Vest
KORUS
Norsk Narkotikaforebyggende Forening
Norsk psykologforening
Oslo kommune
Oslo politidistrikt, herunder Enhet Øst,
Kriminalitetsforebyggende seksjon og Enhet
for Forebygging
Oslo statsadvokatembeter
Oslo universitetssykehus HF, Klinikk for psykisk
helse og avhengighet
Politiets Fellesforbund
Politikontakt Stord/Bømlo/Fitjar kommuner, SLT
Koordinator Stord og Leder lavterskel Helse
Stord
Rusfeltets hovedorganisasjon
Senter for Rus- og Avhengighetsforskning
(SERAF), Universitetet i Oslo
Vestfold Telemark Buskerud statsadvokatembeter

Møtene ble holdt i januar 2024. Utvalget har også
hatt innspillsmøter med:

- Riksadvokaten
- Politidirektoratet
- Helsedirektoratet
- Bergen kommune
- Vest politidistrikt

På innspillsmøtene fikk aktørene anledning til
både å utdype og presisere innspillene i de skrift-
lige uttalelsene og til å komme med nye innspill.
Dessuten kunne utvalgets medlemmer stille opp-
følgingspørsmål. Innholdet i innspillene er
nærmere omtalt der de tematisk hører hjemme i
utvalgets utredning. Hele utvalget deltok på inn-

spillsmøtene og vurderer disse som nyttige som bakgrunn for utvalgets vurderinger og forslag.

Informasjonsinnhenting – andre land

Med den tidsrammen som er satt for utvalgets arbeid, har det vært begrenset tid til å innhente opplysninger om fremmed rett. Med mandatet som utgangspunkt har utvalget vurdert at det har størst interesse å undersøke regelverket i våre naboland Danmark og Sverige og ikke minst hvor-

ledes dette blir praktisert i mindre narkotikasaker. Utvalget har bedt om og fått bistand fra Riksadvokatembetet til å etablere kontakt med Anklagemyndigheden (Rigsadvokaten) i Danmark og Åklagarmyndigheten (Utvecklingscentrum) i Sverige. Gjennom disse kontaktpunktene har utvalget mottatt omfattende informasjon om både om regelverket og om praksis. Dansk og svensk rett og praksis er nærmere omtalt på de steder i utredningen der det tematisk hører hjemme.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Innledning – oversikt

Utredningen er delt inn i seks hoveddeler.

Del I omhandler utvalgets oppnevning, mandat og arbeidsform. Videre redegjøres det for bakgrunnen for at utvalget ble oppnevnt og for overordnede rettslige rammer. Det gis også en omtale av de vanligste narkotiske stoffene, narkotikamarkedet, bruken av narkotika i befolkningen samt høyrisikobruk av narkotika og rusmiddellidelser. Endelig blir overordnede rettslige rammer gjennomgått.

I del II behandles utvalgets hovedoppdrag, som er å «utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfracfall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk». Her drøftes også Stortingets anmodningsvedtak om å foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk.

I del III drøftes ulike straffeprosessuelle spørsmål i forlengelsen av forslagene i del II, særlig knyttet til bestemmelsene i straffeprosessloven om tvangsmidler, først og fremst vilkåret om forholdsmessighet samt tvangsmidlene ransaking (herunder undersøkelse av mobiltelefon) og kroppslig undersøkelse (herunder spyttprøver).

I del IV rettes oppmerksomheten mot politiets virkemidler for å forebygge narkotikabruk hos ungdom, både i og utenfor straffesporet. Utvalget drøfter først og fremst pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker og/eller pålegg om å avgi rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse, og den nærmere reguleringen av de strafferettslige særvilkårene. Videre drøfter utvalget om politiet og påtalemyndigheten bør ha adgang til å henvise til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak, eller ved henleggelse av straffesak.

Mandatets oppdrag om å vurdere hvorvidt også bruk og besittelse av dopingmidler, jf. legemiddeloven § 24 a første ledd, bør omfattes av forslaget til lovendringer, behandles i del V.

I del VI står utvalgets lov- og forskriftsutkast med tilhørende spesialmotiver (kapittel 22 og 23). I denne delen av utredningen fremgår også utvalgets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene (kapittel 21).

2.2 Del II Strafferett – lovregulering av en straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige

I utredningens del II (kapitlene 7 til 10) behandles de strafferettslige spørsmål mandatet reiser. Utvalgets hovedoppdrag er å «utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfracfall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk». Mandatet omfatter også Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114 der Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

I kapittel 7 gjennomgås mandatet og utvalget redegjør for sin forståelse av dette. I kapittel 8 redegjøres det for gjeldende rett, herunder reaksjonspraksis ved mindre narkotikalovbrudd, og det gis en oversikt over straffesaksutviklingen for denne sakstypen. Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk for årene 2003 til 2022 viser en betydelig nedgang i antallet anmeldelser for lovbestemmelsene som rammer mindre alvorlige narkotikalovbrudd, dvs. legemiddeloven § 31, jf. § 24, og straffeloven § 231. I toppåret 2014 var det over 24 000 anmeldelser for overtridelser av legemiddeloven mens det i 2022 var under 6000, noe som utgjør en nedgang på mer enn 75 %. I kapittel 9 omtales svensk og dansk rett. I dette kapitlet refereres også innspill utvalget har mottatt om de strafferettslige spørsmålene i mandatet.

Utvalgets vurderinger og forslag fremgår av kapittel 10.

Utvalgets forslag til et nytt straffebed i straffeloven § 232 a er omtalt i punkt 10.7. Utvalget foreslår at bestemmelsen plasseres i straffeloven som ny § 232 a med overskriften «mindre narkotikaovertrедelse», men utkastet er utformet slik at bestemmelsen kan plasseres i legemiddeloven, for eksempel som ny § 31 a dersom lovgiver foretrekker dette.

Bestemmelsen vil gjelde for alle og er således ikke begrenset til personer som er rusmiddelavhengige. Bestemmelsen rammer bruk av narkotika samt erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk. Forslaget innebærer at bruk og besittelse av narkotika tas ut av legemiddeloven § 31 annet ledd og innlemmes i det nye straffebedet. Videre forutsetter straffebedet at nedre del av det som i dag rammes av straffeloven § 231, overføres til det nye straffebedet. Nærmere bestemt vil «erverv» og «innehav» av narkotika «til egen bruk» innenfor terskelverdiene straffes etter § 232 a. «Innehav» er en fellesbetegnelse på besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven av narkotika til egen bruk i kvanta under terskelverdi. Motstykket er at ordene «erverv» og «oppbevaring» i § 231 første ledd må tolkes innskrenkende i lys av straffebedet i § 232 a første ledd.

Utvalget har vurdert om også andre befatningsmåter bør omfattes av den nye § 232 a. Mest aktuelt har vært tilvirkning (dyrking) av et lite antall hasjplanter til egen bruk. Utvalget vil imidlertid ikke tilrå dette og viser til begrunnelsen i punkt 10.4.

Utvalget foreslår at det fastsettes i forskrift hvilken mengde narkotika som kan anses for å være til egen bruk, se utkastet til forskriftshjemmel i forslaget til § 232 a fjerde ledd. Utvalget har utarbeidet utkast til forskrift med terskelverdier for de vanligste stoffene. I punkt 10.5.8.1 redegjør utvalget for hvilke momenter som bør vektlegges når terskelverdiene skal fastsettes. Utvalget understreker at valg av terskelverdier ikke er et faglig spørsmål. Valget beror på en avveining av motstående hensyn som må skje på politisk nivå. Etter gjeldende rett, jf. HR-2022-731-A, er terskelverdiene 5 gram for heroin, kokain og amfetamin. Utvalget foreslår lavere terskelverdier for heroin og kokain. For heroin er forslaget i hovedsak begrunnet med stoffets skadepotensial og spredningsfare, mens det for kokain i tillegg er sett hen til utviklingen i styrkegrad og bruksmønster, særlig blant unge.

Utvalget foreslår en egen hjemmel i § 232 a fjerde ledd til å sette terskelverdien for et stoff til

null. Dette er aktuelt for særlig farlige stoffer, for eksempel enkelte syntetiske opioider. Virkningen er i så fall at for det aktuelle stoffet vil ikke noe kvantum bli ansett for å være til egen bruk. For slike stoffer skal derfor bare bruk straffes som mindre narkotikaovertrедelse etter § 232 a. All annen befatning straffes etter § 231. Det vises til punkt 10.5.8.3.

Det er ikke uvanlig at rusmiddelavhengige har befatning med flere stoffer. I Prop. 92 L (2020–2021) foreslo departementet at straffutmålingsregelen skulle omfatte samtidig befatning med tre ulike typer narkotika inntil terskelverdi for hvert av stoffene. Samme retningslinje er gitt i riksadvokatens brev 13. mai 2022. Utvalget mener at hensynet til sammenheng mellom straffenivåer tilsier at «rabatten» ved befatning med flere stoffer bør være noe mindre enn dette. Utvalget foreslår i utkastet til forskrift om terskelverdier at straffutmålingsregelen i § 232 a skal gjelde for inntil tre stoffer. For ett stoff skal den ordinære terskelverdien gjelde, mens for de(t) øvrige stoff(ene) gjelder halv terskelverdi. Det vises til punkt 10.5.11.

Ved befatning med kvanta over terskelverdi, vil den nye § 232 a ikke gjelde, jf. første ledd. Utvalget mener at det også i fortsettelsen bør være slik at normalstraffen for rusmiddelavhengiges befatning til egen bruk med kvanta som i beskjedne grad overstiger terskelverdien for det aktuelle stoff, skal være en kort betinget fengselsstraff. Det må vurderes konkret for hvert stoff hvor øvre grense for betinget fengsel som normalstraff skal være. Utgangspunktet må tas i terskelverdien, og det må ses hen til rettspraksis fra før omleggingen i 2022. Det vises til punkt 10.5.10.

Utkastet § 232 a vil heller ikke gjelde ved andre befatningsmåter enn erverv og innehav, så som innførsel, overdragelse og tilvirkning. Slike overtrедelser skal subsumeres under § 231 og straffes i henhold til gjeldende praksis.

Strafferammen i utkastet til ny § 232 a er bot eller fengsel inntil seks måneder ved forsettlig overtrедelse. Utvalget foreslår ingen endring i straffenivået for bruk, erverv og innehav av narkotika til egen bruk. I tråd med dagens etablerte straffutmålingspraksis innebærer dette at bot vil være normalstraffen for bruk av narkotika, for voksne personer som ikke er rusmiddelavhengige. Det samme vil gjelde i hoveddelen av saker om erverv og innehav av narkotika etter § 232 a. Ettersom terskelverdiene og dermed øvre grense for erverv og innehav etter § 232 a for enkelte stoffer ligger høyere enn den etablerte grensen mellom bot og fengselsstraff, er det

behov for at fengsel er med i strafferammen i § 232 a. Det vises til punkt 10.7.5.1.

I utkastet til tredje ledd i § 232 a foreslår utvalget å lovfeste utgangspunktet om at reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsfracfall dersom gjerningspersonen er rusmiddelavhengig. Reservasjonen «normalt» innebærer at det unntaksvis kan tenkes tilfeller der det bør reageres med straff selv om det er tale om en rusmiddelavhengigs befatning med et mindre kvantum til egen bruk, for eksempel der misbruket skjer åpenlyst på et sted der allmennpreventive hensyn taler for at det bør velges en strengere reaksjon. Det kan eksempelvis være situasjonen dersom lovbruddet er begått på en skole, eller et annet sted hvor barn og unge skal beskyttes. Reservasjonen gir også grunnlag for unntak basert på mer generelle allmenne hensyn. Reservasjonen «normalt» åpner dessuten for at en rusmiddelavhengig etter omstendighetene kan gis straffutmålingsutsettelse eller betinget påtaleunndlatelse der en slik betinget reaksjon anses mer hensiktsmessig enn en ubetinget, jf. også § 232 a annet ledd som omtales nedenfor. Se nærmere i punkt 10.7.5.3.

Utvalget har nøye vurdert hvem som bør anses som rusmiddelavhengig etter bestemmelsen, jf. punkt 10.2.5. Utvalget vurderer det slik at rusmiddelavhengighet er et så komplekst fenomen at det ikke lar seg gjøre å gi begrepet et presist og tydelig rettslig innhold, slik mandatet etter spør. Mandatets angivelse av at det rettslige begrepet også skal være operativt for politiets førstelinje indikerer dessuten at departementet har sett for seg at det kan oppstilles noen få avgjørende kriterier som dessuten både er objektive og enkelt konstaterbare. Det er en overforenkling av virkeligheten.

Utvalget har blitt stående ved at det rettslige begrepet rusmiddelavhengig i strafferettslig sammenheng bør være en såkalt rettslig standard der klassifikasjonen må bero på et skjønn og vurderes ut fra gjeldende normer i samfunnet til enhver tid. Utvalget mener at følgende momenter bør stå sentralt ved vurderingen:

- Eventuell medisinsk diagnose
- Varighet – hvor lenge har siktede brukt rusmidler? Rushistorikk og behandlingshistorikk
- Type rusmiddel, omfang, frekvens og bruksmåte – hvilke(t) stoff(er) bruker siktede? Hvor mye, hvor ofte og på hvilken måte inntas stoffet? Hvor lenge har bruken pågått?
- Grad av kontroll – Hvor sterkt er ønsket om å ta stoffet? Hvor store er vanskene med å kontrollere bruken? I hvilken grad får stoffbruken

høyere prioritet enn andre aktiviteter og forpliktelser?

- Funksjonsevne
- Tidligere straffereaksjoner for rusrelaterede forhold
- Generell livssituasjon

Vurderingen av om en person er «rusmiddelavhengig» bør i utgangspunktet være objektiv, slik Høyesterett la til grunn i HR-2022-733-A avsnitt 26. Siktedes subjektive oppfatning av sitt forhold til rusmidler bør derfor ikke være avgjørende, men kan inngå som et moment i helhetsvurderingen.

Personer under 18 år vil bare unntaksvis ha en avhengighetsdiagnose, blant annet fordi de sjelden vil oppfylle varighetskriteriet i ICD-10. Om reaksjonssystemet overfor ungdom med rusmiddelproblemer vises til kapittel 16 og 17.

Utvalget foreslår videre i § 232 a annet ledd en generell bestemmelse om at påtalemyndigheten kan velge å avgjøre saken med betinget eller ubetinget påtaleunndlatelse etter straffeprosessloven § 69, og at domstolen kan velge å reagere med straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60 eller straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61 såfremt hensynet til straffens formål ikke tilsier at det bør reageres med straff eller annen strafferettslig reaksjon. Etter utkastet skal det ved vurderingen særlig legges vekt på gjerningspersonens alder, om det er rimelig grunn til å tro at gjerningspersonen har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika, og gjerningsstedet for overtridelsen. Bestemmelsen anses særlig aktuell for unge lovovertridere og personer som har høyrisikobruk av narkotika, men som ikke er rusmiddelavhengige. I slike tilfeller kan det være behov for det «ris bak speilet» som ligger i en betinget reaksjon. Det kan også være aktuelt å fastsette særvilkår, for eksempel om å møte ved rådgivende enhet for russaker. Annet ledd kan også være aktuell for rusmiddelavhengige dersom det antas at den rusmiddelavhengige vil være bedre tjent med en betinget reaksjon med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker enn en slik ubetinget reaksjon som hovedregelen i tredje ledd gir anvisning på. Det vises til punkt 10.7.5.3.

Utvalget vurderer at en slik fleksibilitet ved reaksjonsvalg og utmåling som utvalget foreslår i utkastet, er mer tjenlig enn å fastsette egne regler om gradering av straffereaksjonen for begynnende rusmiddelavhengighet og tung rusmiddelavhengighet, slik mandatet synes å legge opp til. Det vises til punkt 10.2.6 og 10.7.5.3.

I utvalgets utkast til ny § 232 a i straffeloven er beviskravet for rusmiddelavhengighet angitt i tredje ledd ved formuleringen «[dersom] det må antas at». Dette innebærer at det kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn at personen er rusmiddelavhengig. Det må foreligge konkrete holdepunkter av en viss styrke. I fravær av slike holdepunkter må påtalemyndigheten og eventuelt domstolen anse siktede som ikke rusmiddelavhengig. Det vises til punkt 10.6.4.2.

Ved vurderingen av om narkotika innenfor terskelverdi er til egen bruk eller bestemt for videresalg skal påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge det mest sannsynlige formålet til grunn. Dette er foreslått regulert ved en presumsjonsregel i fjerde ledd i utkastet. Det vises til punkt 10.6.4.3.

2.3 Del III Straffeprosess – forholdsmessighet og tvangsmidler ved mindre narkotikaovertrедelser

I del III (kapittel 11 til 14) behandler utvalget straffeprosessuelle problemstillinger. Det dreier seg både om problemstillinger som mandatet inviterer utvalget til å ta opp, og problemstillinger som oppstår på grunn av utvalgets forslag til et nytt straffebud i straffeloven § 232 a om mindre narkotikaovertrедelse. Oppmerksomheten rettes først og fremst mot bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker.

Et overordnet poeng i mandatet er at bruk av narkotika og erverv og innehav av narkotika til egen bruk verken helt eller delvis er avkriminalisert. Det ligger videre i mandatet at befattning med narkotika til egen bruk heller ikke rent faktisk (de facto) skal være nærmest avkriminalisert fordi politiet mangler egnede virkemidler til å håndheve straffetrusselen. I mandatet er det konkret fremhevet at utvalget skal utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har i dag «er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotika- bruk hos unge».

På et overordnet plan går utvalget i punkt 12.2.1 inn på muligheten for en presis lovregulering av de straffeprosessuelle rammene for arbeidet til påtalemyndigheten og politiet. Utvalget understreker at det er grenser for hvor stor grad av presisjon som kan oppnås gjennom lovgivning. Selv om utvalget på flere punkter foreslår å klargjøre de rettslige rammene for tvangsmiddelbruk,

vil det fortsatt være behov for fagledelse gjennom direktiver og legalitetskontroll innen påtalemyndigheten. Utvalget fremhever også at hensiktsmessige rettslige rammer for etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker ikke i seg selv leder til økt rettshåndheving. I hvilken grad slike saker blir etterforsket, er i betydelig grad også et prioriteringsspørsmål. Dersom Stortinget ønsker en høyere prioritering av sakstypen, kan dette gjøres gjennom generelle politiske signaler i statsbudsjettet mv.

Utvalget klargjør de rammer som menneskerettighetene setter for etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker. En allmenn omtale av menneskerettighetene gis i punkt 12.1. Der omtales også mer allment de skranker vernet om privatlivet setter, samt barns rettigheter og samfunnets plikter overfor barn ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker. Andre rettigheter og skranker, slik som vernet mot selvinkriminering, forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, og retten til frihet, tas opp senere i del III, i tilknytning til konkrete straffeprosessuelle temaer, se punkt 12.4, 14.1.2 og 14.3.2. I punkt 14.1.2 utdypes også enkelte sider av vernet av privatlivet.

Utvalget har undersøkt svensk og dansk straffeprosess, sett nærmere på fagledelsen i mindre alvorlige narkotikasaker som de senere år har pågått innen påtalemyndigheten og politiet, og tatt opp straffeprosessuelle problemstillinger i de innspillmøtene utvalget har avholdt. Videre har utvalget sett på forslag fra Straffeprosessutvalget (NOU 2016: 24). Dette materialet er trukket inn i vurderingen av de konkrete straffeprosessuelle spørsmål utvalget går inn på.

Straffeprosessloven oppstiller minstekrav til når etterforskning kan iverksettes, men etterforskning må ikke uten videre iverksettes når lovens minstekrav er oppfylt. Spørsmålet om når etterforskning bør iverksettes og hvordan en etterforskning bør avgrenses, er i betydelig grad overlatt til intern regulering i påtalemyndigheten, ikke minst i mindre alvorlige saker. Utvalget foreslår ikke lovregler om iverksetting og avgrensning av etterforskning i mindre alvorlige narkotikasaker, se punkt 12.3.4. En nærmere normering bør overlates til påtalemyndigheten, ikke minst fordi en nærmere normering har nær sammenheng med de økonomiske prioriteringer påtalemyndigheten må gjøre.

Etter forslaget til ny § 232 a i straffeloven er «rusmiddelavhengighet» et sentralt kriterium ved utmåling av straff og strafferettslige reaksjoner. Klarleggingen av om mistenkte er rusmiddel-

avhengig har en side mot mistenktes vern mot selvinkriminering. Utvalgets vurdering i punkt 12.4.4 er at forslaget til strafferettslig regulering er godt forenlig med selvinkrimineringsvernet.

Strafferammene i nye § 232 a i straffeloven avviker noe fra dagens strafferammer i legemiddeloven § 31 annet ledd og straffeloven § 231. Utvalget har klarlagt hvilke rettslige konsekvenser en endret strafferamme har, ikke minst de straffeprosessuelle konsekvenser, se punkt 11.2 og 11.4.4. Slik utvalget ser det, utløser endringene i strafferammer i svært begrenset grad behov for lovendring. Men utvalget foreslår at nye § 232 a tilføyes i straffeprosessloven § 171 annet ledd, slik at straffeprosessloven fortsatt vil åpne for pågrepelse der mistanken utelukkende gjelder et mindre narkotikalovbrudd. Et behov for pågrepelse kan først og fremst foreligge på grunn av unndragelsesfare eller bevisforspillingsfare. Endringen er omtalt i punkt 14.3.5.

Utvalget anbefaler en annen strafferettslig regulering enn den Stortingets anmodningsvedtak bygger på. Utvalgets gjennomgang i punkt 11.2.4 synliggjør også hvilke straffeprosessuelle konsekvenser det har å ta fengselsstraff ut av strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd.

I punkt 12.5 går utvalget inn på forholdsmessighetskravet ved tvangsmiddelbruk i straffeprosessloven § 170 a annet punktum, et tema mandatet uttrykkelig retter oppmerksomheten mot. Utvalgets vurdering er at riksadvokatens brev av 9. april 2021, hvor det uttales at kroppslig undersøkelse i form av urin- eller blodprøve for å avdekke rusmiddelbruk er et uforholdsmessig inngrep, er for kategorisk. Forholdsmessighetsvurderingen er etter gjeldende rett mer nyansert enn det riksadvokaten gir uttrykk for, og ikke minst bør vurderingen være mer nyansert. Utvalget foreslår i punkt 12.5.6 en markert utvidelse av hvilke momenter lovteksten uttrykkelig nevner. Dagens formulering er «sakens art og forholdene ellers», mens utvalget foreslår at det i lovteksten skal stå «sakens art, inngrepets art, hensynet til rettshåndhevelse, hensynet til den inngrepet rettes mot og forholdene ellers». Tanken er at lovteksten enda klarere skal tilkjenne at forholdsmessighetsvurderingen er konkret og bred, og at også hensynet til rettshåndhevelse er et viktig moment i vurderingen. Forholdsmessighetskravet kan ikke forstås slik at enkelte typer av lovbrudd nærmest blir de facto avkriminalisert fordi lovbruddet betraktes som lite alvorlig i forholdsmessighetsvurderingen. Så lenge strafferammen for lovbruddet tilfredsstillende strafferammekravet i tvangsmiddelhjemmelen, må også

brudd på straffebud med lav strafferamme til en viss grad kunne håndheves ved bruk av tvangsmidlet. I mindre alvorlige narkotikasaker har dette særlig betydning for adgangen til å ransake og foreta kroppslig undersøkelse.

Utvalget foreslår ikke helt nye metoder for politiet til bruk ved etterforskning av mindre narkotikalovbrudd. Men utvalget foreslår en lovregulering av metoden «tegn og symptomer». Videre foreslår utvalget en egen regulering av kroppslig undersøkelse i form av innhenting av spyttprøve. Begge reguleringene foreslås tatt inn i en ny § 157 b i straffeprosessloven, som gjelder ved mistanke om overtrедelse av nye § 232 a i straffeloven. Endringene er omtalt i punkt 14.1 og 14.2. De skal danne grunnlag for en hensiktsmessig rettshåndhevelse av nye § 232 a i straffeloven, først og fremst ved mistanke om bruk av narkotika.

Håndheving av straffansvaret for bruk av narkotika er i dag langt på vei betinget av at mistenkte tilstår. Slik utvalget ser det, er dette svært uheldig. Etter utvalgets vurdering må påtalemyndigheten og politiet ha mulighet til å avdekke bruk av narkotika uavhengig av om mistenkte tilstår.

Tanken med § 157 b er at politiet, i saker der det er aktuelt med prøvetaking, kan bruke metoden «tegn og symptomer» for å sikre et bedre bevisgrunnlag for å avgjøre om mistankekravet som gjelder for innhenting av spyttprøve er oppfylt. I et rettssikkerhetsperspektiv er spyttprøve et fullgodt alternativ til en urin- eller blodprøve. På den annen side er innhenting av spyttprøve et markert mindre inngripende tiltak enn innhenting av urin- eller blodprøve. Av den grunn bør spyttprøve være det primære prøvetakingsalternativet ved mistanke om bruk av narkotika. Utvalget foreslår imidlertid ikke at spyttprøve kan innhentes med makt. I den grad siktede ikke er villig til å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, må en urin- eller blodprøve eventuelt innhentes i medhold av den allmenne bestemmelsen om kroppslig undersøkelse i straffeprosessloven § 157. Men i så fall skal den manglende medvirkningen til innhenting av spyttprøve tillegges vekt i vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er forholdsmessig.

I kapittel 13 og punkt 14.1.7 foreslår utvalget flere endringer i reglene om ransaking og kroppslig undersøkelse for å klargjøre de rettslige rammer som gjelder for bruken av tiltaket. Enkelte av endringene er inspirert av forslag fra Straffeprosessutvalget.

Utvalget foreslår å klargjøre når reglene om «tredjemannsransaking» i straffeprosessloven

§ 192 tredje ledd og § 195 tredje ledd gjelder. I mindre alvorlige narkotikasaker er temaet særlig aktuelt der politiet ønsker å ransake mobiltelefonen til en person som er mistenkt for bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk. Vilkårene for tredjemansransaking er noe strengere. Utvalgets standpunkt er at ransakingsformålet er avgjørende: om en ransaking først og fremst skal opplyse saken mot den som vil utsettes for ransaking eller mot en annen person, typisk en ukjent selger av narkotika. En eventuell ransaking i den sistnevnte situasjonen må skje etter reglene om «tredjemansransaking». Slik utvalget ser det, er standpunktet en videreføring av gjeldende rett.

Videre foreslår utvalget en bestemmelse i straffeprosessloven § 195 som klargjør hva en personransaking kan omfatte. Bestemmelsen gir også veiledning for grensen mellom hva som er personransaking etter § 195 og henholdsvis en kroppslig undersøkelse etter § 157 og ransaking av et «oppbevaringssted» etter § 192.

I tillegg foreslår utvalget å klargjøre straffeprosessloven når det gjelder maktbruk ved iverksetting av ransaking og kroppslig undersøkelse. Forslagene har til formål å gi maktbruk et rettsgrunnlag som er bedre forankret i straffeprosessloven. Forslagene regulerer ikke grensene for maktbruken i det enkelte tilfelle, som vil bero på en konkret forholdsmessighetsvurdering.

For øvrig foreslår utvalget enkelte endringer i reglene om saksbehandlingen ved ransaking og kroppslig undersøkelse.

Det foreslås å klargjøre når påtalemyndigheten kan treffe en beslutning om ransaking og kroppslig undersøkelse. Videre foreslås det å klargjøre hvilken kompetanse polititjenestepersoner har til å beslutte ransaking, og at en polititjenesteperson ikke har kompetanse til å beslutte kroppslig undersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 157. Bestemmelsen i straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 om beslutningskompetanse for tjenestepersoner ved «fersk gjerning eller ferske spor» foreslås presisert, og det foreslås at tjenestepersoner ikke lenger skal kunne beslutte ransaking ved skriftlig samtykke fra den ransakingen vil rettes mot.

I reglene om ransaking foreslås det en klargjøring og utvidelse av de krav som gjelder til en ransakingsbeslutning og en rapport om iverksetting av ransaking.

Utvalget redegjør flere steder i del III for overordnede dokumenter i påtalemyndigheten som legger føringer for politiets etterforskning og bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker.

Dette omfatter blant annet riksadvokatens brev 9. april 2021 og politiets retningslinjer 2. juli 2021. Utvalget redegjør for hvilke begrensninger disse dokumentene legger på politiets etterforskning og bruk av tvangsmidler. På flere punkter finner utvalget at politiets retningslinjer 2. juli 2021 legger større begrensninger på politiets handlingsrom enn det som er nødvendig etter gjeldende rett og riksadvokatens direktiver, se punkt 13.1.4 (ransaking), 13.3.3 (beslutningskompetanse ved ransaking) og 14.1.4 (kroppslig undersøkelse). Utvalget anbefaler at riksadvokaten og/eller Politidirektoratet tar initiativ til å endre retningslinjene 2. juli 2021 slik at de bringes i samsvar med gjeldende rett og riksadvokatens direktiver. Dette bør gjøres uavhengig av lovgivers oppfølging av utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer.

2.4 Del IV Forebygging – barn og unge

I utredningens del IV (kapitlene 15–17) behandles spørsmål som knytter seg til forebygging av bruk av narkotika hos barn og unge (under 18 år).

I punkt 15.1 gjennomgås mandatet, og utvalget redegjør for sin forståelse av dette. Forebygging er ikke spesifikt nevnt i mandatet, men utvalget tolker mandatet slik at politiets innsats for å forebygge at barn og unge bruker narkotika er en del av mandatet. Utvalget drøfter politiets forebyggende rolle både i og utenfor straffesakssporet. Basert på utvalgets tolkning av mandatet, behandles først og fremst pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker og/eller pålegg om å avgi rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse. Videre drøfter utvalget om politiet og påtalemyndigheten bør ha en adgang til å henvise til rådgivende enhet for russaker i stedet for at saken går videre i straffesporet.

Forebygging er politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for alle oppgavene som politiet skal løse. I punkt 15.2 omtaler utvalget politiets ulike roller ved forebygging av narkotikabruk hos barn og unge. Utvalget redegjør for enkelte temaer knyttet til etterforskning mot barn. Statistikk på saksbehandlingstid og antall etterforskede narkotikalovbrudd mot barn er tatt inn her. Det fremgår her at det fra 2019 til 2022 har vært en nedgang på 70 % i antall etterforskede narkotikasaker mot barn under 18 år, jf. punkt 15.2.3.4. Videre omhandles ulike tiltak som politiet kan anvende som alternativ til å forfølge saken i straffesporet, for eksempel innkalle til bekymringsamtale etter politiloven § 13. Politiet har et begrenset sett av

virkemidler til rådighet, og en helhetlig innsats mot rusmiddelbruk hos barn og unge krever tiltak på tvers av sektorer. Utvalget gir derfor også en omtale av politiets samhandling med andre offentlige etater og private på rusfeltet.

I punkt 15.3 gis det en nærmere redegjørelse for barns grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen, og i punkt 15.4 refereres overordnede innspill som utvalget har mottatt om politiets forebyggende arbeid overfor barn og unge på rusfeltet. Et hovedinntrykk er at mange aktører er bekymret over at det har vært en betydelig nedgang i antall avdekkede narkotikalovbrudd hos barn og unge, og at barn og unges bruk av rusmidler derfor ikke blir fulgt opp. Barneombudet har blant annet gitt klart uttrykk for at rusmiddelbruk hos barn bør avdekkes, og er bekymret for at politiet synes å ha trukket seg ut av det rusforebyggende arbeidet.

I kapittel 16 omtales forebygging i straffesporet gjennom valg av reaksjon. Her redegjøres det for ulike strafferettslige reaksjoner mot barn og unge ved narkotikalovbrudd. Oversikt over antallet strafferettslige reaksjoner i sakstypen er også tatt inn her. Statistikken viser at det har vært en betydelig nedgang fra 2019 til 2022 i det totale antallet strafferettslige reaksjoner mot personer under 18 år (nedgang på 67 %). Endringen er størst for betinget påtaleunntatelse, fra 689 saker i 2019 til 169 saker i 2022, en nedgang på 75 %.

I punkt 16.5.1 beskrives oppgavene til rådgivende enhet for russaker, og i punkt 16.5.3 gis en oversikt over praksis (antall saker) hvor det er gitt påtaleunntatelse med vilkår om å møte for enheten og ruskontroll. Fra enhetene ble opprettet 1. juli 2022 til og med annet halvår 2023, er det gitt påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved enhetene i til sammen 123 saker. De fleste sakene gjelder personer under 18 år.

I punkt 16.6 omtales pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker som vilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Innspill til utvalget om temaet refereres også her. Et hovedinntrykk er at det er en utbredt oppfatning at enhetene har et større potensial enn de får tatt ut i dag, og at de ikke har fungert etter hensikten fordi de har hatt få saker (ettersom politiet i liten grad avdekker narkotikasaker, samtidig som møteplikten er koblet til en strafferettslig reaksjon). I det begrensede antall saker som enhetene har behandlet, er hovedinntrykket at de fleste møter etter innkalling, og at mange også samtykker til helsehjelp.

Utvalgets vurderinger og forslag fremgår av punkt 16.6.3.

Utvalget foreslår å videreføre påtalemyndighetens adgang til å gi påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker i mindre alvorlige narkotikasaker. Påtaleunntatelse med pålegg om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker bør være hovedregelen for personer under 18 år når saken gjelder bruk og innehav av narkotika til egen bruk, med mindre det fremkommer spesielle forhold som gjør at en slik alternativ reaksjon likevel ikke er egnet. I tillegg kan tiltaket være anvendelig overfor unge lovbrøyttere over 18 år ved førstegangs overtrædelse, når personen anses å ha et oppfølgingsbehov. Riksadvokaten bør gi nærmere retningslinjer for den nærmere skjønnsvurderingen og sikre reell likebehandling mellom ulike lovovertrædere. Påtalemyndigheten må videre sikre rutiner som gjør at påtaleavgjørelsen treffes raskt, og innenfor lovens frist på seks uker når siktede er under 18 år.

Utvalget foreslår at bestemmelsen i straffeloven § 37 første ledd bokstav k endres slik at påtalemyndigheten gis hjemmel til å øke antall møter fra ett møte, som er dagens rettstilstand, til inntil tre møter (som normalt bør gjennomføres i løpet av seks uker, men senest innen tre måneder). Begrunnelsen er at enhetene kan trenge mer tid enn ett enkeltstående møte for å komme i posisjon til å tilby hjelp overfor unge personer. Enhetene bør likevel ha fullmakt til å gi fritak fra å gjennomføre ytterligere møter, dersom det ut fra enhetens faglige vurdering i den enkelte sak ikke anses nødvendig å gjennomføre flere møter for å oppfylle formålet med tiltaket. Helsemyndighetene bør utarbeide faglige retningslinjer for vurderingen av om og eventuelt når det er grunn til å gi fritak.

Utvalget har kommet til at politiet ikke bør gis hjemmel til å avhente personer som ikke møter etter innkalling. Bruk av tvang i denne situasjonen kan være en uheldig inngang til en behandlingssituasjon og fremstår ikke som fornuftig ressursbruk. Behovet antas også å være lite fordi møtene kan gjennomføres utenfor enhetens faste lokaler, og det legges til grunn at enhetene vil strekke seg langt for å finne praktiske løsninger for å få gjennomført møtene. Det vil likevel gi uheldige signaler dersom eventuelle brudd på møteplikten ikke får noen følbare konsekvenser. Bruddmelding bør normalt lede til at straffefølgningen tas opp igjen etter straffeprosessloven § 74. Riksadvokaten bør gi nærmere retningslinjer for den konkrete skjønnsutøvelsen.

De rådgivende enhetene for russaker har et ikke ubetydelig handlingsrom ved gjennomføring av møtene. Møtene kan tilpasses til den enkeltes

behov og situasjon, og enheten både kan og bør motivere den enkelte til å motta videre oppfølging hvis det er behov for det. Enhetene må likevel ha et bevisst forhold til hvor grensen går mellom rådgivning og helsehjelp. Helse- og omsorgsdepartementet bør vurdere å benytte kompetansen i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-9 b annet ledd, hvor det kan gis forskrift om tjenestens innhold.

Effekten av det strafferettslige særvilkåret bør på sikt evalueres og danne grunnlag for økt kunnskap og empiri for vurderingen av om tiltaket fungerer etter hensikten, og om enhetene har tilstrekkelig rom for å arbeide rusforebyggende slik ordningen er i dag.

I punkt 16.7 redegjør utvalget nærmere for ruskontroll som vilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d, samt erfaringer og kunnskapsgrunnlag ved bruk av ruskontroll innenfor ulike typer strafferettslige reaksjoner. Innspill til utvalget om temaet refereres også her. Et hovedinntrykk er at det er delte meninger om rustesting bør brukes som strafferettslig reaksjon. Barneombudet har fremhevet at nyere forskning tilsier at ruskontroll ved bruk av spyttprøver kan være et hensiktsmessig tiltak i tråd med barnekonvensjonen artikkel 33 dersom det gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak og sikres en enhetlig praksis hvor tiltaket står i rimelig forhold til lovbruddets alvor.

Utvalgets vurderinger og forslag fremgår av punkt 16.7.4.

Utvalget foreslår at bestemmelsen i straffeloven § 37 første ledd bokstav d videreføres slik at påtalemyndigheten kan gi påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll i mindre alvorlige narkotikasaker. Påtalemyndigheten bør anvende ruskontroll etter § 37 første ledd bokstav d ved overtrедelse av straffeloven § 232 a der dette etter en konkret vurdering vil være en forholdsmessig og egnet reaksjon. Betinget påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll vil i mange tilfeller være en mer hensiktsmessig reaksjon overfor unge lovbytere under 18 år som antas å ha et oppfølgingsbehov, enn en reaksjon i form av bot eller påtaleunntatelse uten vilkår. Det er sentralt i utvalgets vurdering at ruskontroll kan gjennomføres med spyttprøver, som er klart mindre inngripende enn urinprøver, se nærmere punkt 14.1.6. Videre gir nyere forskning flere holdepunkter for at rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse kan gi en positiv effekt overfor unge lovbytere for å opprettholde rusfrihet og å redusere risikoen for tilbakefall til narkotikalovbrudd, sammenlignet med ubetinget påtaleunntatelse. Utvalget antar at rus-

kontroll normalt bør kombineres med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, slik at siktede samtidig kan gis tilbud om hjelp, jf. § 37 første ledd bokstav k.

Det vil normalt ikke være behov for, eller være forholdsmessig, å gjennomføre ruskontroll med lengre varighet enn tre måneder i saker som gjelder overtrедelse av straffeloven § 232 a. Dersom det anses nødvendig med en mer langvarig oppfølging, bør andre strafferettslige reaksjoner vurderes, for eksempel å overføre saken til ungdomsoppfølging i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a annet ledd.

For å klargjøre ovennevnte foreslår utvalget en ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 18-4. Utkastet fastsetter at i sak som gjelder overtrедelse av straffeloven § 232 a kan det gis påtaleunntatelse med vilkår om å avgi rusprøver etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d med en gjennomføringstid på inntil tre måneder. Påtalemyndigheten må angi hvilken type rusprøve som skal avgis, gjennomføringstid og hyppigheten av ruskontrollen.

Riksadvokaten bør gi nærmere retningslinjer for skjønnsutøvelsen ved påtalemyndighetens vurdering av om det skal fastsettes vilkår om ruskontroll, hvilken type rusmiddeltest som skal benyttes (typisk spyttprøver), varigheten av tiltaket (gjennomføringstiden) og hyppigheten av kontrollen, samt om tiltaket skal kombineres med andre tiltak, særlig vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k.

Det vil gi uheldige signaler om eventuelle brudd på særvilkår om å avstå fra bruk av rusmidler ikke får konsekvenser, likevel slik at det etter omstendighetene kan være i tråd med straffens formål å gi ungdommen en ny sjanse. Riksadvokaten bør gi nærmere retningslinjer for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse for både å sikre lik praksis, og at forfølgningen tas opp på nytt etter straffeprosessloven § 74 der hensynet til straffens formål tilsier dette.

Effekten av ruskontroll som strafferettslig særvilkår bør på sikt evalueres og danne grunnlag for økt kunnskap og empiri for å avklare om tiltaket fungerer etter hensikten, i tråd med anbefalingene fra blant annet NIM.

Sett hen til mulige positive virkninger av rusprøver som et forebyggende tiltak, og at kontrollen med tilstrekkelig sikkerhet kan gjennomføres ved bruk av spyttprøver på en mindre inngripende måte enn urinprøvekontroll, bør lovgiver vurdere en nærmere regulering av frivillig ruskontroll også utenfor straffesaksporet. Spørsmålet

ligger utenfor mandatet, men er kommentert i punkt 15.2.4.6.

I kapittel 17 omtales henvisning til rådgivende enhet for straffesaker – utenfor straffespolet og i forbindelse med henleggelse av straffesak.

Utvalgets vurdering fremgår av punkt 17.5. Riksadvokatens sentrale prioriteringsrundskriv og den betydelige nedgangen i antall anmeldte saker medfører at politiet i dag jevnlig lar være å starte etterforskning av mindre alvorlige narkotikalovbrudd, også der mistenkte er under 18 år. Politiets skjønnsadgang til å unnlate å iverksette etterforskning mot barn under 18 år når det er mistanke om narkotikalovbrudd, er likevel svært begrenset. Etterforskning kan gi politiet mulighet til å skaffe seg viktig kunnskap om barnets situasjon og identifisere tiltak som kan iverksettes for å forebygge nye narkotikalovbrudd. Å iverksette etterforskning er likevel ikke ensbetydende med at saken må avsluttes med en påtaleavgjørelse som leder til en strafferettslig reaksjon. Utvalget foreslår derfor en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d som innebærer at påtalemyndigheten gis hjemmel til å henlegge saken og i stedet henviser personen til rådgivende enhet for russaker. I tillegg foreslår utvalget at politiet gis hjemmel til å henviser personen til rådgivende enhet for russaker i stedet for å opprette straffesak. Formålet er å sikre at flere personer kommer i kontakt med hjelpeapparatet også der det ikke er grunnlag for eller formålstjenlig med en strafferettslig reaksjon, eller hvor en slik henvisning kan medføre at ungdommen kommer raskere i kontakt med hjelpeapparatet. I forlengelsen av dette har utvalget også foreslått en endring i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd som innebærer at enheten har plikt til å ta imot personer som er henvist til enheten etter straffeprosessloven § 71 d. I begge tilfeller vil mistenkte bli innkalt til enheten i det frivillige sporet, og eventuelt manglende oppmøte får ikke strafferettslige konsekvenser.

Det bør vurderes om det bør innføres rutiner som gjør at politiet får melding dersom personer under 18 år ikke møter til den frivillige samtalen etter innkalling. Det er nærliggende at politiet da vurderer om det i medhold av politiloven § 13 bør innkalles til bekymringssamtale der både barnet og vergene har plikt til å møte.

2.5 Del V Dopinglovbrudd

I del V tar utvalget opp de spørsmål som mandatet reiser om dopingmidler. I mandatet er utvalget bedt om å vurdere om bruk og besittelse av

dopingmidler etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, bør være omfattet av forslagene til lovendringer. Mandatet reiser noen tolknings-spørsmål, som utvalget går inn på i kapittel 18. Utvalget tolker mandatet slik at følgende spørsmål skal vurderes:

1. Skal strafferammen for bruk, erverv og besittelse av dopingmidler i legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, endres? Spørsmålet vurderes i punkt 20.1.
2. Hvis strafferammen senkes, hvilke straffeprosessuelle konsekvenser medfører dette, og bør det foreslås lovendringer for å avbøte disse konsekvensene? Spørsmålet vurderes i punkt 20.2.
3. Bør straffutmålingsordningen for rusmiddel-avhengige etter straffeloven § 232 a også omfatte rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a? Spørsmålet vurderes i punkt 20.3.1.
4. Bør det etableres en egen straffutmålingsordning for personer som er avhengige av dopingmidler? Spørsmålet vurderes i punkt 20.3.2.

I punkt 19.1 gir utvalget en beskrivelse av hva dopingmidler er og de viktigste gruppene av dopingmidler. Den største og viktigste gruppen dopingmidler er anabole androgene steroider (AAS), som er en samlebetegnelse for testosteron og syntetiske stoffer med lignende struktur og muskeloppbyggende (anabol) effekt. I punkt 19.1.2 beskrives forekomsten av dopingbruk i befolkningen og motivasjonen for bruk av dopingmidler.

I punkt 19.1.3 beskrives avhengighet av dopingmidler som medisinsk fenomen. Avhengighet av dopingmidler knytter seg i hovedsak til AAS. Etter diagnosesystemet ICD-10, som ble vedtatt i WHO i 1992 og tatt i bruk i Norge fra 1997, er avhengighet av AAS ikke anerkjent som egen diagnose. Avhengighet av AAS er imidlertid i nyere tid blitt anerkjent i medisinsk forskning og behandling, og er også etablert blant brukere av dopingmidler. Etter ICD-10 diagnostiseres avhengighet av AAS i praksis etter diagnosekoden F55.5 «Misbruk av ikke-avhengighetsskapende stoffer».

I medisinsk forskning er det pekt på flere likhetstrekk mellom avhengighet av rusmidler og avhengighet av AAS. Dette gjelder blant annet sammenhengen mellom tidlig debut og risikoen for helseskader, og sammenhengen mellom avhengighet og risikoen for og psykiske lidelser og redusert kognitiv funksjon. Det er imidlertid

også viktige forskjeller mellom avhengighet av AAS og psykoaktive stoffer, blant annet når det gjelder brukernes motivasjon for bruk og effekten av selve bruken på kroppen. Det er ikke uvanlig med samtidig bruk av ulovlige rusmidler og dopingmidler.

I punkt 19.2.1 redegjøres det for straffebestemmelsene om dopinglovbrudd i straffeloven § 234 og legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, og forholdet mellom bestemmelsene. Bruk, erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk rammes av straffebestemmelsen i legemiddeloven, med en strafferamme på bot og/eller fengsel i inntil seks måneder. Befatning med dopingmidler utover egen bruk rammes av straffeloven § 234.

I punkt 19.2.2 presenteres statistikk over antallet anmeldelser for dopinglovbrudd. Statistikken viser at antallet anmeldelser for dopinglovbrudd etter legemiddeloven har vært relativt lavt helt siden kriminaliseringen av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler i 2013. Det har vært en betydelig nedgang i antallet anmeldte dopinglovbrudd etter legemiddeloven fra 2018 til 2022, og nivået i 2022 er det klart laveste siden kriminaliseringen. Antallet anmeldelser for dopingovertridelser etter straffeloven har holdt seg på noenlunde samme nivå fra 2014 til 2022, dog med betydelige svingninger i løpet av perioden.

I punkt 19.2.3.1 redegjøres det gjeldende rett når det gjelder reaksjonsfastsettelse ved dopinglovbrudd. Utgangspunktet er at dopingovertridelser etter legemiddeloven straffes med bot. Ved kriminaliseringen i 2013 uttalte lovgiver at det var en økende enighet om at bruk av narkotika skal møtes med helsehjelp i stedet for straff, og at det tilsvarende vil gjelde for dopingmidler. Det ble i forlengelsen av dette uttalt at departementet forutsatte «utstrakt bruk av alternative reaksjoner».

Det foreligger ikke praksis fra domstolene eller direktiver fra påtalemyndigheten om reaksjonsnivået overfor personer med avhengighet av rusmidler eller dopingmidler, i saker om befatning med dopingmidler etter legemiddeloven. Rettsutviklingen gjennom Høyesteretts avgjørelser av 8. april 2022 og riksadvokatens brev 13. mai 2022, når det gjelder reaksjonsfastsettelsen overfor rusmiddelavhengige ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, berører ikke direkte saker om befatning med dopingmidler. Det kan likevel ikke utelukkes at rettsutviklingen i praksis har påvirket reaksjonsnivået også i dopingsaker.

I punkt 19.2.3 omtales statistikk over bruken av strafferettslige reaksjoner for dopinglovbrudd. Tallene viser at det fra 2019–2021 ikke har vært gitt strengere reaksjon enn bot ved bruk, erverv

og besittelse av dopingmidler etter legemiddeloven.

I punkt 20.1 vurderer utvalget spørsmålet om strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, bør endres. Utvalget gjennomgår begrunnelsen for dagens strafferamme i legemiddeloven § 31 annet ledd. Dagens strafferamme på bøter og/eller fengsel i seks måneder ble utelukkende valgt fordi denne strafferammen allerede gjaldt for narkotikaovertridelser etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24. Videre ser utvalget på begrunnelsen for Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 om at fengselsstraff bes fjernet fra strafferammen for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven. I korte trekk er begrunnelsen at det i praksis ikke er aktuelt med en strengere reaksjon enn bot, og at hensynet til å beholde hjemmelen for tvangsmidler ikke kan begrunne det å opprettholde en høy strafferamme.

Strafferammer skal settes utfra tre hovedhensyn: Lovovertridelsens straffverdighet, forholdsmessighet mellom strafferammene for ulike lovovertridelser og hensynet til at strafferammene skal oppfattes som realistiske. Utvalget legger til grunn at det i praksis ikke er aktuelt med strengere reaksjoner enn bot ved dopingovertridelser etter legemiddeloven, og at hensynet til forholdsmessighet tilsier at det er tilstrekkelig med en strafferamme på bot. Utvalget foreslår at fengselsstraff fjernes fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a.

I punkt 20.2 redegjør utvalget for de straffeprosessuelle konsekvensene av å fjerne fengselsstraff fra strafferammen. Endringen medfører at det ikke lenger vil være adgang til bruk av kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, pågrepelse etter § 171 første ledd, ransaking av eiendom etter § 192 og personransaking etter § 195 første ledd. Utvalget gjennomgår i punkt 20.2.2 til 20.2.5 adgangen til å benytte disse tvangsmidlene etter gjeldende rett, og vurderer om det er behov for lovendring for å åpne for at metodene fortsatt skal kunne benyttes selv om fengsel tas ut av strafferammen. Utvalget foreslår at straffeprosessloven skal åpne for å benytte de nevnte tvangsmidlene ved etterforskning av dopinglovbrudd etter legemiddeloven. Endringene foreslås gjennomført ved at det gjøres unntak fra strafferammekravet i hjemmelsgrunnlagene for tvangstiltakene.

Utvalget legger i vurderingen vekt på at dopinglovbrudd fortsatt skal være kriminalisert. For å unngå at lovbruddet reelt sett (de facto) blir avkriminalisert, er det nødvendig at politiet har

virkemidler som gjør det mulig å håndheve forbudet. Tvangstiltakene kroppslig undersøkelse, pågrepelse og ransaking av eiendom og person er virkemidler som er av sentral betydning for politiets mulighet til å oppklare mindre alvorlige dopingovertridelser, og for å oppnå lovgivers formål med kriminaliseringen (herunder å hindre spredning av dopingmidler).

Forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum utgjør en viktig skranke for tvangsmiddelbruken, idet det er tale om et normalt sett lite alvorlig lovbrudd. Utvalget finner ikke grunnlag for å oppstille noen presumsjoner for at visse typer tvangsmiddelbruk vil være uforholdsmessig i nærmere bestemte type-tilfeller. Forholdsmessigheten ved bruk av tvangsmidlet må gjøres konkret ut fra forholdene i den enkelte sak, og det vil blant annet ha betydning hvor viktig det er med oppklaring av den aktuelle sak og om tvangsmiddelbruken er avgjørende for å kunne oppklare saken. Det vises til utvalgets redegjørelse for forholdsmessighetskravet ved tvangsmiddelbruk i punkt 12.5.

Utvalget vurderer i punkt 20.3 om det bør foretas en nærmere lovregulering av reaksjonsfastsettelsen ved bruk, erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk. Bakgrunnen for at disse spørsmålene oppstår er at utvalget er bedt om å foreslå en lovregulering av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige ved bruk, erverv og besittelse av mindre mengder narkotika. Utvalgets vurderinger av dette fremkommer i kapittel 10, og utvalget har foreslått en slik straffutmålingsregel i ny § 232 a annet og tredje ledd i straffeloven. Det at utvalget foreslår en straffutmålingsregel for narkotikalovbrudd, gjør det naturlig å vurdere om regelen også bør omfatte rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk. Et relatert spørsmål, i lys av at det også finnes personer som er avhengige av dopingmidler, er om det bør foreslås en egen straffutmålingsregel for dopingmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk. De to

spørsmålene som oppstår er nevnt som spørsmål 3 og 4 over.

Utvalgets vurdering er at det samlet sett ikke er tilstrekkelig grunn til å foreslå en lovregulering av reaksjonsfastsettelsen ved dopinglovbrudd. Utvalget legger vekt på at det er relativt få dopinglovbrudd etter legemiddeloven som anmeldes hvert år, og at det ikke gis strengere straff enn bot for slike overtridelser. Det er også gitt signaler fra lovgiver om en helserettet tilnærming til reaksjonsfastsettelsen, med utstrakt bruk av alternative strafferettslige reaksjoner. Utvalgets oppfatning er at det praktiske behovet for en lovregulert straffutmålingsordning for dopingovertridelser er lite, og det fremmes derfor ikke noe forslag om dette. De gjeldende bestemmelser om betinget og ubetinget påtaleunnløstelse samt straffutmålingsfracfall og straffutmålingsutsettelse gir påtalemyndigheten og domstolene fleksibilitet ved reaksjonsfastsettelsen i de tilfeller der det bør velges en annen reaksjon enn bot.

I punkt 20.3.3 reiser utvalget spørsmålet om det også i dopingsaker bør innføres en hjemmel for å benytte pålegg om oppmøte hos de kommunale rådgivende enhetene for russaker som særvilkår for en betinget strafferettslig reaksjon. Etter gjeldende rett finnes det ikke hjemmel for å fastsette et slikt særvilkår i dopingsaker, jf. ordlyden i straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Det finnes heller ikke hjemmel for å sette andre særvilkår som kan være aktuelle for å forebygge fortsatt dopingbruk eller sikre at personen får informasjon og tilbud om helsehjelp, som vilkår for en betinget påtaleunnløstelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Utvalget mener det faller utenfor mandatet å utrede dette nærmere, og anbefaler at ansvarlige departementer ser nærmere på spørsmålet. Utvalget anbefaler at det også vurderes en endring i straffeloven § 37 første ledd bokstav d, for å åpne for at det kan pålegges særvilkår om avleggelse av dopingprøver.

Kapittel 3

Bakgrunn

3.1 Innledning

Det vil her bli gitt en kronologisk gjennomgang av bakgrunnen for utvalgets arbeid. Det vil også bli gitt en oversikt over annet offentlig arbeid, herunder lovsaker, som har betydning for utvalgets utredning.

3.2 Rusreformutvalget – NOU 2019: 26

Regjeringen Solberg la det første grunnlaget for sitt arbeid med en rusreform i Jeløya-plattformen av 14. januar 2018. Regjeringsplattformen ble utarbeidet i forbindelse med at regjeringen ble utvidet fra å omfatte Høyre og Fremskrittspartiet, til også å omfatte Venstre. I plattformens kapittel om rus fremkommer følgende:

Regjeringen vil føre en kunnskapsbasert ruspolitikk, med mål om forebygging av rusproblemer, skadereduksjon og begrenning av skadevirkninger. Å redde liv og å sikre verdighet må alltid ligge i bunn for en human rusomsorg. De tiltakene som har størst effekt skal prioriteres.

Regjeringen ønsker å endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika fra straff til hjelp, behandling og oppfølging. Regjeringen vil ikke legalisere bruk og besittelse av narkotika, men dette er ikke til hinder for mer vekt på skadereduksjon.

Regjeringen vil arbeide for å etablere flere avrusingsplasser og styrke tilbudet både før og etter behandlingsopphold, samt etablere flere team rundt brukerne, der både spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester deltar.

Rusreformutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. mars 2018 for å «forberede gjennomføringen av regjeringens rusreform der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk over-

føres fra justissektoren til helsetjenesten». Utvalget ble gitt i mandat å utrede og forslå en modell for å oppnå formålet med rusreformen. Mandatet viser blant annet til Portugals narkotikareform i 2001, som innebar at den rettslige reguleringen av bruk og besittelse av narkotika ble flyttet fra straffelovgivningen til helse- og sosialsektoren. Rusreformutvalget ble bedt særskilt om å vurdere hvorvidt den portugisiske modellen helt eller delvis egnet seg i en norsk sammenheng. Mandatet bruker ikke ordet avkriminalisering, men det er utfra sammenhengen klart at rusreformutvalget ble bedt om å foreslå en modell for avkriminalisering av mindre narkotikalovbrudd.

Jeløya-plattformen ble erstattet av Granavolden-plattformen av 17. januar 2019, i forbindelse med at regjeringen ble utvidet med Kristelig Folkeparti. Solberg-regjeringen ble på dette tidspunktet en flertallsregjering. I regjeringsplattformen uttales følgende om rusreformen:

Regjeringen vil gjennomføre en rusreform basert på mandatet og forslagene til rusreformutvalget, og endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk fra straff til hjelp, behandling og oppfølging.

Regjeringen vil ikke legalisere bruk og besittelse av narkotika. Politiet kan fortsatt avdekke bruk og besittelse og jobbe forebyggende, særlig blant ungdom. Dette er ikke til hinder for mer vekt på skadereduksjon.

Rusreformutvalget avga sin utredning NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp* den 19. desember 2019. Utvalget foreslo, i tråd med mandatet, at befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk ikke lenger skulle være straffbart. Utvalget foreslo også mengdebegrensninger for hvor mye en person straffritt kunne oppbevare til egen bruk. Det ble samtidig fastslått at politiet fortsatt skulle ha som oppgave å avdekke mindre alvorlige narkotikalovbrudd, og at politiet skulle gis nye hjemler i politiloven for å utføre

denne oppgaven. Det ble videre foreslått at politiet skulle gis hjemmel til å pålegge personer som med skjellig grunn kunne mistenkes for befatning med små mengder narkotika, å møte opp hos kommunenes rådgivende enheter for narkotikasaker. Utvalget foreslo også en ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven som pålegger alle kommuner å ha en slik rådgivende enhet.

Rusreformutvalgets utredning ble avgitt under dissens fra ett av utvalgsmedlemmene.¹ Mindretallets prinsipale syn var at en avkriminalisering burde begrenses til «narkotikaavhengige (problembrukere)». Subsidiært foreslo mindretallet at mengdebegrensningene for straffri befatning med narkotika burde senkes i forhold til flertallets forslag.

Den 24. januar 2020 forlot Fremskrittspartiet Solberg-regjeringen, som da igjen ble en mindretallsregjering.

3.3 Regjeringens forslag om en rusreform – Prop. 92 L (2020–2021)

Regjeringen Solberg fulgte opp Rusreformutvalgets utredning gjennom Prop. 92 L (2020–2021), som ble fremmet den 19. februar 2021 etter tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet. Proposisjonen videreførte i all hovedsak forslagene fra Rusreformutvalget. I korte trekk ble det foreslått en avkriminalisering («opphevelse av straffansvar») for bruk av narkotika og for erverv og innehav av narkotika til egen bruk. Det ble også foreslått mengdebegrensninger for hvor mye narkotika som straffritt kunne bli ervervet og oppbevart til egen bruk. Proposisjonens mengdebegrensninger var vesentlig lavere enn de terskelverdiene som ble foreslått av Rusreformutvalget.²

Avkriminaliseringen innebar at befatning med narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene skulle bli møtt med hjelp og ikke straff. All befatning med narkotika skulle fortsatt være ulovlig, og politiet skulle fortsatt ha ansvar for å avdekke og reagere på straffri bruk av og befatning med narkotika.

Proposisjonen inneholdt forslag om nye bestemmelser i politiloven som skulle gi politiet hjemmel til å avdekke og reagere på straffri bruk av og befatning med narkotika. Det ble foreslått en ny hjemmel for politiet til å gjennomføre visitasjon av person, gjenstand eller oppbevaringssted

når det er overveiende sannsynlig at personen innehar narkotika (forslag til ny § 9 a i politiloven). Ved funn av narkotika skulle politiet ha hjemmel til å beslaglegge og tilintetgjøre stoffet.

Videre ble det foreslått en lovregulering av politiets adgang til å foreta en undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på narkotikabruk, jf. forslag til ny § 9 b i politiloven. Dersom en slik undersøkelse gir politiet mistanke om at personen er påvirket av narkotika, skulle vedkommende tilbys å gjennomføre en rustest (utåndingsprøve, blodprøve eller spyttprøve) for å søke å fastslå eller avkrefte påvirkningen. Det samme gjaldt dersom politiet mistenker at personen tidligere har brukt narkotika, og rustesting er egnet til å påvise den tidligere bruken. Dette kan beskrives som at personer som mistenkes for bruk av narkotika, skulle gis anledning til å «teste seg ut av mistanken».

Dersom det er sannsynlighetsovervekt for at en person har brukt narkotika, skulle politiet etter forslaget kunne pålegge vedkommende å møte for kommunens rådgivende enhet for russaker, jf. forslaget til ny § 9 c i politiloven. Lovforslaget fastslo også at foreldrene til personer under 18 år kunne pålegges å møte. Det ble i tillegg foreslått hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til personer over 16 år som ikke overholdt pålegg om å møte hos enhetene, jf. forslaget til ny § 3-9 c i helse- og omsorgstjenesteloven.

3.4 Stortingsbehandlingen av rusreformen

Prop. 92 L (2020–2021) ble behandlet i Stortingets helse- og omsorgskomiteé. Innstillingen til Stortinget er Innst. 612 L (2020–2021). Helse- og omsorgskomiteéen avholdt felles høring i saken med Stortingets justiskomiteé. Justiskomiteéen innga også egne merknader i innstillingen fra helse- og omsorgskomiteéen til Stortinget, se punkt 3 i innstillingen.

Et bredt flertall i komiteéen begynte med å understreke at narkotika er forbudt, og at narkotika er et samfunnsproblem som bringer med seg store kostnader og menneskelig lidelse. Flertallet uttrykte videre at narkotika ikke bare truer den enkeltes helse og trygghet, men også understøtter organisert kriminalitet i Norge og internasjonalt.³

Flertallet i komiteéen, bestående av representanter fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og

¹ NOU 2019: 26 s. 365.

² Jf. Prop. 92 L (2020–2021) s. 40 sammenlignet med NOU 2019: 26 s. 283.

³ Innst. 612 L (2020–2021), s. 6.

Senterpartiet, uttrykte at de ikke støttet regjeringens forslag til rusreform og forslaget om en generell avkriminalisering av befatning med narkotika til egen bruk. Flertallet viste til en bekymring for signaleffekten av en avkriminalisering, og for at bruk av narkotika ufarliggjøres. Flertallet uttrykte en særlig bekymring for konsekvensene en slik reform ville ha for narkotika-bruken blant ungdom. Flertallet viste videre til at narkotika bruk rammer enkeltpersoner, familier og samfunnet generelt.⁴

Komiteens medlemmer fra det tidligere regjeringspartiet Fremskrittspartiet (sammen med medlemmene fra Senterpartiet) uttalte for øvrig i en særskilt merknad at man ikke støttet at hele ansvaret for samfunnets reaksjon ved bruk og besittelse av narkotika skulle overføres fra justis-sektoren til helsesektoren.⁵

Deler av komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, tok til orde for at personer med tung rusavhengighet burde unntas fra straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika, og at reaksjonene for denne gruppen istedenfor legges til helsetjenesten. Dette mindretallet fremmet et forslag om at regjeringen skulle anmodes om å utrede «en avkriminalisering for bruk og besittelse av mindre brukerdoser for tunge rusavhengige». Dette forslaget fikk ikke støtte fra flertallet i komiteen, som tolket dette som et forslag om delvis opphevelse av straffansvar. Flertallet uttrykte at en slik differensiering mellom ulike brukergrupper ville være i strid med det strafferettslige likebehandlingsprinsippet.⁶

Under behandlingen av temaet «Differensiering av brukergrupper» ga et flertall i komiteen noen uttalelser som senere har fått stor betydning i rettspraksis om straffutmåling i saker om rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Utvalget kommer tilbake til dette og nøyer seg her med å referere flertallets uttalelser om hvilken betydning narkotikalovgivningen burde ha overfor ulike brukergrupper.⁷ Flertallet besto i denne sammenheng av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

Når det gjelder «rusavhengige», uttalte flertallet:

«Dette flertallet merker seg at det er stor enighet, både politisk og faglig, om at

rusavhengige har et stort behov for både helse- og sosialtjenester, og at straff er svært lite hensiktsmessig for denne gruppen.»

En annen brukergruppe flertallet omtalte er «*unge personer med begynnende problembruk*»:

«Dette flertallet mener unge personer med begynnende problembruk kan ha behov for både helse- og sosialtjenester for å forebygge at det utvikles avhengighet eller andre helseproblemer som følge av rusmiddelbruken.»

Den siste gruppen som nevnes er «*voksne, friske rekreasjonsbrukere*»:

«Dette flertallet går ut fra at voksne, friske rekreasjonsbrukere i hovedsak ikke har behov for helsehjelp for sin rusmiddelbruk, og at ruspolitikkenes viktigste hensyn for denne gruppen er allmennforebygging for å bidra til at antallet rusmiddelbrukere i samfunnet er lavest mulig. Dette flertallet understreker at allmennforebyggingen er et viktig hensyn, ettersom det er en tydelig sammenheng mellom det totale forbruket av et rusmiddel i samfunnet, og den helseskadelige rusmiddelbruken. Dette flertallet registrerer dessuten at jo flere som bruker et rusmiddel i et samfunn, desto høyere blir tilgjengeligheten. Dette flertallet registrerer at det store flertallet av dem som bruker narkotika i det norske samfunnet i dag, ikke har noen avhengighetslidelse som trenger å behandles. Dette flertallet mener det er ulogisk å gå inn for at denne gruppen på generelt grunnlag skal få helsehjelp.»

Komiteens innstilling viser at partiene hadde ulike tilnærminger til spørsmålet om hvorvidt en avkriminalisering kan antas å føre til en økning i bruken av narkotika i befolkningen. Komiteens flertall (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet) uttrykte skepsis til Rusreformutvalgets konklusjoner om at det ikke er belegg for å anta at en avkriminalisering vil føre til nevneverdige endringer i forekomsten av bruk i befolkningen, og helse- og omsorgsministerens uttalelser om at rusreformen bygger på det beste kunnskapsgrunnlaget som finnes. Flertallet viste til høringsuttalelser fra Folkehelseinstituttet og Universitetet i Oslo, Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) som påpekte at det ikke er tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å hevde

⁴ Innst. 612 L (2020–2021), s. 7.

⁵ Innst. 612 L (2020–2021), s. 8.

⁶ Innst. 612 L (2020–2021), s. 11–12.

⁷ Innst. 612 L (2020–2021), s. 17–18.

at bruken i samfunnet ikke vil øke. Flertallet viste også til uttalelser fra SERAF om at forbud har en dokumentert allmennforebyggende effekt, forutsatt at det foreligger en reell risiko for sanksjoner ved å bryte forbudet. Mindretallet (Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre) mente på sin side at rusreformen bygget på et bredt kunnskapsgrunnlag, og uttalte at det er forskningsmessig «tydelig konsensus» om at kriminalisering ikke har den effekten som har ligget til grunn for narkotikapolitikken.⁸

Utfallet av helse- og omsorgskomiteens behandling ble at ingen av lovforslagene i Prop. 92 L (2020–2021) fikk flertall i komiteen. Komiteens tilråding til Stortinget begrenset seg derfor til enkelte anmodningsvedtak, se Innst. 612 L (2020–2021) punkt 5. Det ble også fremsatt flere mindretallsforslag fra ulike fraksjoner, både lovforslag og forslag til anmodningsvedtak, jf. Innst. 612 L (2020–2021) punkt 4.

Voteringen i Stortinget endte med lovvedtak 148 (2020–2021), som senere ble sanksjonert som lov 18. juni 2021 nr. 117, samt fire anmodningsvedtak til regjeringen. Disse omtales nedenfor.

3.5 Lov 18. juni 2021 nr. 117 – ny hjemmel for å pålegge oppmøte hos rådgivende enhet for russaker

Lovvedtaket innebar i korte trekk at alle kommuner ble pålagt å ha en rådgivende enhet for russaker, og at det ble gitt hjemmel i straffeloven for å pålegge lovbrøtere å møte for de rådgivende enhetene som vilkår for en betinget strafferettslig reaksjon.

Plikten til å ha en rådgivende enhet for russaker ble fastsatt i ny § 3-9 b i helse- og omsorgstjenesteloven. Første ledd i bestemmelsen lyder:

Kommunen skal ha en rådgivende enhet for russaker. Denne enheten skal ha ansvaret for å møte personer når oppmøte for enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon, inkludert gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d dersom det er satt som vilkår.

Den nye bestemmelsen i straffeloven § 37 første ledd bokstav k fastslår at det i dom på betinget fengsel kan settes som særvilkår at domfelte må:

- k) møte hos rådgivende enhet for russaker etter innkalling, forutsatt at domfellelsen gjelder erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til domfeltes egen bruk etter §231 eller legemiddeloven §31, jf. §24 første ledd.

Bestemmelsen gjelder også ved betinget påtaleunntatelse og straffutmålingsutsettelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd og straffeloven § 60 tredje ledd.

En ny bestemmelse i straffeloven § 53 fjerde ledd annet punktum fastslår at det kan gis betinget bot i saker om befatning med mindre narkotika til egen bruk. Bestemmelsen i § 53 fjerde ledd første og annet punktum lyder slik etter endringen (endringen i kursiv):

Dersom lovbrøteren var under 18 år på handlingstidspunktet, kan retten bestemme at fullbyrdingen av straffen utsettes i en prøvetid (betinget bot). *Det samme gjelder når en lovbrøter har ervervet, besittet eller oppbevart narkotika til egen bruk etter § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd.*

Endringen innebærer at det i denne sakstypen kan gis betinget bot også til voksne – ikke bare til personer under 18 år. Det er for øvrig adgang til å sette særvilkår for den betingede boten etter straffeloven § 37, blant annet om oppmøte hos kommunal rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 53 fjerde ledd femte punktum.

Bakgrunnen for lovvedtaket var et mindretallsforslag fra Arbeiderpartiet som ble fremsatt under Helse- og omsorgskomiteens behandling, jf. Innst. 612 L (2020–2021), side 19.⁹ Om bakgrunnen for opprettelsen av enhetene sier flertallet i komiteen følgende:

Komiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener at kommunene skal ha systemer for å håndtere og ta imot varslinger fra politiet om bruk av narkotika gjennom en kommunal rådgivende enhet for rus. Flertallet mener imidlertid at kommunene bør ha frihet

⁸ Innst. 612 L (2020–2021), s. 13–14.

⁹ Mindretallsforslaget er i Innst. 612 L (2020–2021), s. 30, omtalt som «forslag 9». Under Stortingsdebatten ble forslag 9 erstattet av forslag 19. Det fremkommer av referatet fra stortingsmøtet 3. juni 2021 at forslag 19 erstatter forslag 9 fordi det sistnevnte forslaget ved en feil ikke inneholdt en bestemmelse om ikrafttredelse.

til å organisere en slik enhet i tråd med den kommunale organisasjonsfriheten og nærhetsprinsippet. Helsedirektoratet bes utforme faglige retningslinjer for enhetens arbeid i samarbeid med KS.

Lov 18. juni 2021 nr. 117 trådte i kraft 1. juli 2022.

3.6 Anmodningsvedtakene 3. juni 2021

Ved Stortingets behandling av Prop. 92 L (2020–2021) ble det truffet fire anmodningsvedtak til regjeringen. Vedtakene og regjeringens oppfølging av disse omtales kort her.

Vedtak 1114:

Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

Dette vedtaket er en del av utvalgets mandat, og følges dermed opp gjennom denne utredningen. Det skal nevnes her at utvalget foreslår en annen lovteknisk regulering av mindre alvorlige narkotikalovbrudd enn det som er forutsatt i mandatet, se punkt 10.7.1 og 10.7.5. Anmodningsvedtaket og bakgrunnen for det omtales også i punkt 20.1.3.

Vedtak 1115:

Stortinget ber regjeringen sørge for at politiet ikke straffefølger overtredelse av legemiddeloven § 24 første ledd, der overtreder yter assistanse eller tilkaller nødetater i akutte nødsituasjoner, eller der en slik overtredelse avdekkes hos fornærmede ved anmeldelse av andre straffbare forhold.

Dette anmodningsvedtaket er ikke en del av utvalgets mandat, men omtales i punkt 8.2.5.

Vedtak 1116:

Stortinget ber regjeringen sørge for at opplysninger i reaksjonsregisteret om personer som er ilagt strafferettslige reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, sperres etter tre år. Sperring forutsetter at det ikke er registrert flere straffbare forhold i den aktuelle perioden.

I Prop. 1 S (2023–2024) fra Justis- og beredskapsdepartementet opplyses det at saken er til behandling og at departementet vurderer mulige endringer i politiregisterforskriften. Per juni 2024 er forslagene til forskriftendringer ikke vedtatt. Se også punkt 8.2.4.

Vedtak 1117:

Stortinget ber regjeringen sørge for at samfunnets reaksjoner i forbindelse med problematisk bruk av rusmidler er forholdsmessige, og kan knyttes til rusbruken. Stortinget ber regjeringen særlig gjennomgå praksis med tap av førerrett i tilfeller der man ikke ser noen sammenheng mellom personens bruk av rusmidler og føring av motorvogn.

I Prop. 1 S (2023–2024) fra Justis- og beredskapsdepartementet opplyses det at saken er under behandling. Det fremkommer at departementet har innhentet informasjon fra Politidirektoratet om praksis ved tap av førerrett, og vil følge opp saken videre. Dette anmodningsvedtaket berører ikke utvalgets mandat.

3.7 Riksadvokatens brev 9. april 2021

I den offentlige debatten om rusreformen ble det diskutert hvorvidt en avkriminalisering ville vanskeliggjøre politiets avdekking av mer alvorlig narkotikakriminalitet. Aktører fra politiet og påtalemyndigheten argumenterte for at politiet ved en avkriminalisering ville miste adgangen til å bruke tvangsmidler overfor brukere for å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet. Dette ble fremhevet som en uheldig konsekvens av å avkriminalisere befatning med narkotika til egen bruk i tråd med rusreformutvalgets forslag. Dette kom blant annet til uttrykk i riksadvokatens høringsuttalelse til Rusreformutvalget,¹⁰ og i andre høringsuttalelser fra aktører fra politi og påtalemyndighet.

I den åpne høringen i Stortingets helse- og omsorgskomiteé 16. mars 2021 kom det frem at det internt i Den høyere påtalemyndighet var delte meninger om hvilke rammer som gjaldt for politiets adgang til å bruke tvangsmidler i bruker-saker. Riksadvokaten redegjorde i Stortinget for hvilke tvangsmidler politiet kunne bruke i mindre narkotikasaker, og hvilke etterforskningsformål politiet kunne forfølge gjennom tvangsmiddelbruk i slike saker. Riksadvokaten uttalte seg blant

¹⁰ Riksadvokatens høringsuttalelse 3. juni 2020, s. 8–9.

annet om rettslige skranker for adgangen til å ransake en narkotikabrukers mobiltelefon for å skaffe informasjon om en narkotikaselger, noe som ble oppfattet å stå i strid med uttalelser fra andre aktører i påtalemyndigheten. I den offentlige debatten som fulgte ble det reist spørsmål om hvorvidt politiets tvangsmiddelbruk i denne saks-typen hadde gått utenfor lovens rammer. Riksadvokaten uttalte til media at han «i kjølvannet av høringen om rusreformen, [har] registrert et behov for klargjøring av gjeldende rett når det gjelder tvangsmiddelbruk i enkelte narkotikasaker», og varslet at det snarlig ville komme en skriftlig klargjøring.¹¹

Den 9. april 2021 sendte riksadvokaten ut et brev til statsadvokatembetene og politidistriktene med tittelen «Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk – relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet – særlig om ransaking i narkotikasaker». Brevet fikk umiddelbart konsekvenser for politiets arbeid og innsats mot mindre narkotikalovbrudd, noe utvalget vil komme tilbake til blant annet i beskrivelsen av utviklingen i straffesaksstatistikken.

Det gis her kort oversikt over innholdet i brevet. Utvalget kommer tilbake til brevet ved behandlingen av de straffeprosessuelle temaene som brevet berører.

Brevets punkt 2 redegjør for kravet til relevant etterforskningsformål ved bruk av tvangsmidler i etterforskning. Det redegjøres for at det ved tvangsmiddelbruk gjelder krav til presisering av hvilket lovbrudd mistanken gjelder, og hva formålet med tvangsmiddelbruken er. Det understrekes at mistanke om ett straffbart forhold, for eksempel bruk av narkotika, ikke utelukker mistanke om at samme person har begått andre straffbare forhold, herunder narkotikalovbrudd som har sammenheng med rusmiddelbruken. Hvilke etterforskningskritt som er relevante, må vurderes for det enkelte straffbare forhold som utgjør grunnlaget for tvangsmiddelbruken.

I brevet punkt 3 redegjøres det for forholdet mellom ransaking av eller hos en mistenkt og såkalt tredjemannsransaking (ransaking av eller hos en person som ikke med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen). Riksadvokaten går her gjennom vilkårene for tredjemannsransaking etter straffeprosessloven § 192 tredje ledd og § 195 tredje ledd, som er strengere enn vilkårene for ransaking overfor en mistenkt. Det pekes videre

på begrensninger i adgangen til å ransake overfor en mistenkt for å søke etter bevis for lovbrudd begått av andre personer. Det uttales at de strengere vilkårene for tredjemannsransaking ikke må omgås ved å konstruere et annet etterforskningsformål enn det reelle.

I punkt 4 behandles etterforskningsformålets betydning for forholdsmessighetsvurderingen, jf. kravene i straffeprosessloven § 170 a og de overordnede bestemmelsene om retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Det redegjøres her for at kravet om at et tvangsinn-grep skal være nødvendig og ikke uforholdsmessig, må vurderes opp mot det relevante etterforskningsformålet.

Riksadvokatens brev inneholder i punkt 4 en generell uttalelse om at saker om bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk, må vurderes som lite alvorlige:

Saker som kun gjelder bruk av ulovlige rusmidler, må vurderes som lite alvorlige. Det samme gjelder befatning med narkotika som begrenser seg til umiddelbar tilknytning til slik bruk (ervert og besittelse av brukerdoser). Det er tale om lovbrudd med en strafferamme i det nedre sjikt, som ikke innebærer noen integritetskrenkelse og som ikke har noen fornærmet eller andre skadelidte. Det etablerte straffenivået er påtaleunntatelse eller bøtstraff i samme størrelsesorden som for mindre alvorlige trafikkløvbrydd. I lys av dette er det i slike saker grunn til særlig oppmerksomhet om den begrensning som ligger i forholdsmessighetskravet.

I punkt 5 behandles temaet beslutningsmyndighet (kompetanse) for beslutninger om ransaking. Det gis i denne sammenheng en kort redegjørelse for vilkårene for når polititjenestepersoner selv kan beslutte ransaking («fersk gjerning eller ferske spor»). Det gis også uttalelser om betydningen av samtykke fra mistenkte til ransaking.

I punkt 6 «Kort om enkelte typetilfeller» uttrykkes det innledningsvis at tvangsmiddelbruk krever en konkret vurdering av lovens vilkår, og innebærer vanskelige vurderinger av både bevis og rettslige skjønsspørsmål. Det gis uttrykk for at det «ikke kan besvares helt generelt hvilke inngrep som kan foretas i løst angitte situasjoner, f.eks. overfor en person som fremstår ruset». Det er likevel «mulig å antyde *noe* om hva som gjennomgående vil være handlingsrommet i ulike situasjoner». Brevet tar deretter for seg tre typesituasjoner (punkt 6.2 til 6.4), samt et mer gene-

¹¹ Se nyhetsartikkel på Rett24 6. april 2021, med tittelen «Politiet kan ha drevet ulovlig ransaking i årevis».

relt punkt om «Skranker for etterforskning av omfang av bruk og av opphavet til forbrukt narkotika» (punkt 6.5).

Punkt 7 har overskriften «Sammenfatning, direktiver og forventninger til påtalemyndighetens legalitetskontroll [...]». Her listes det opp seks punkter som må oppfattes som påtaledirektiver, slik overskriften indikerer. Det skal tilføyes at tidligere punkter i brevet ikke inneholder noen uttrykkelige generelle direktiver. De seks påtaledirektivene i punkt 7 er:

Riksadvokaten omerindrer og presiserer i lys av det foregående:

1. I tilfeller der det avdekkes at en person har brukt et ulovlig rusmiddel, skal ransaking av mobiltelefon ikke benyttes for kun å avdekke det nærmere omfanget av rusmiddelbruken. Også andre etterforskningskritt med slikt formål må vurderes nøye, og skal ikke benyttes overfor kjente rusavhengige.
2. Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.
3. Ved straffeforfølgning av bruk av narkotika skal ikke tilhørende erverv og besittelse av brukerdosen påtales i konkurrans. Det skal ikke benyttes etterforskningsressurser alene for å kartlegge ervervet av narkotikaen som er brukt. Etterforskning av narkotikasalg må innrettes mot den som mistenkes for salg.
4. Ransaking rettet mot en mistenkt rusmiddelbruker må ikke foretas med det formål å avdekke en ukjent selger av stoffet. Undersøkelser med et slikt siktemål kan bare gjennomføres i tilfeller der vilkårene for tredjemannsransaking er oppfylt.
5. Politiet skal ikke selv ta initiativ til å innhente samtykke til ransaking i narkotikasaker i tilfeller der de materielle vilkårene for inngrepet ikke er til stede. Dersom det unntaksvis gjennomføres undersøkelser etter mistenktes initiativ som i det ytre har karakter av ransaking, uten at de materielle vilkårene for det er oppfylt, må det sikres notoritet om mistenktes begjæring.
6. Kravene til beslutningsmyndighet, gjennomføring av ransaking og notoritet må nøye iakttas, jf. særlig straffeprosessloven §§ 197, 198 og 201. I tilfeller der vaktstående påtalejurist kan nås på telefon vil

politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig beslutningsmyndighet i kraft av hastekompetanse.

Riksadvokaten avslutter brevet med å minne om at det gjelder et «strengt» personlig straffansvar for den enkelte polititjenesteperson og påtalejurist for feil i tilknytning til bruk av tvangsmidler. Det varsles også at riksadvokaten ser grunn til å undersøke dagens praksis. Dette ble fulgt opp kort tid senere ved at riksadvokaten beordret de regionale statsadvokatembetene til å foreta en gjennomgang av tvangsmiddelbruken i politidistriktene, noe som omtales nærmere i punkt 3.8.

3.8 Riksadvokatens undersøkelser om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker

3.8.1 Innledning

I riksadvokatens brev 13. april 2021 ble de regionale statsadvokatembetene beordret til å gjennomføre en undersøkelse hos politidistriktene om tvangsmiddelbruk i mindre narkotikasaker. Riksadvokaten la frem de nasjonale resultatene fra statsadvokatenes undersøkelser i rapporten «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker» av 14. februar 2022.¹²

Bakgrunnen for undersøkelsen er i forordet beskrevet slik:

Synspunkter og beskrivelser vedrørende tvangsmiddelbruk under etterforskningen av de mindre alvorlige narkotikasakene som har kommet frem i det offentlige ordskiftet, særlig i tilknytning til debatten om rusreform de senere år, har synliggjort et behov for fagledelsestiltak.

Tvangsmiddelundersøkelsen bygger på en gjennomgang av 925 saker. De utvalgte sakene omfatter et utvalg av alle bruk- og besittelsessaker som var registrert i tre gitte uker i 2020 og begynnelsen av 2021 (jf. rapporten side 19). Alle sakene er dermed fra tidsrommet før riksadvokatens brev 9. april 2021. Sakene gjaldt overtridelser av legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231 første ledd.

I rapporten punkt 7.2 opplyses det at riksadvokaten vil gjennomføre en oppfølgende undersøkelse i 2022 av politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Den oppfølgende

¹² Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022.

undersøkelsen ble presentert i riksadvokatens rapport 21. november 2022.¹³

Hovedinnholdet i tvangsmiddelundersøkelsene gjennomgås nedenfor. Punkt 3.8.2 og 3.8.3 omhandler hovedrapporten 14. februar 2022, mens den oppfølgende rapporten 21. november 2022 omtales i punkt 3.8.4.

3.8.2 Riksadvokatens rapport 14. februar 2022 – funn om politiets tvangsmiddelbruk

Blant de 925 undersøkte sakene om mindre alvorlige narkotikalovbrudd var det brukt tvangsmidler i 689 saker, noe som utgjorde 74 % av sakene. Rapporten påpeker at dette ikke utelukker at politiet kan ha brukt politisære tvangsinngrep, dvs. inngrep med hjemmel i politiloven. Slike inngrep, som ikke har et etterforskningsformål, er ikke omhandlet i rapporten.

Det ble utført ransaking av person i 41 % og kroppslig undersøkelse i 18 % av de 925 sakene. I et flertall av sakene ble altså disse tvangsmidlene ikke brukt.

Ransaking

De fleste beslutninger om ransakinger (65 %) ble truffet av polititjenesteperson, uten at rapporten angir hvilken beslutningshjemmel som ble brukt. I 28 % av sakene ble ransaking besluttet av påtalemyndigheten og 6 % av retten. Det påpekes at dette funnet er som forventet i denne sakstypen, hvor det ofte er politiets observasjoner som utgjør det faktiske grunnlaget for tvangsinngrepet, og det er behov for at politiet handler raskt for at bevis ikke blir forspilt.

Statsadvokatenes gjennomgang av politiets bruk av egen beslutningskompetanse ble i 74 % av sakene vurdert å ligge innenfor lovens vilkår, mens det i 20 % av tilfellene ble vurdert at beslutningen ikke skulle vært truffet av en polititjenesteperson. Det er store regionale forskjeller på hvor ofte politiet gikk utenfor sin kompetanse.

Riksadvokaten uttaler i rapporten at hovedinntrykket er at de materielle vilkårene for ransaking var til stede. Det understrekes likevel at muligheten for legalitetskontroll fra påtalemyndighetens side er langt bedre der kontrollen skjer før tvangsmidlet brukes. Det gis eksempler på tilfeller hvor politiets beslutningskompetanse er benyttet i større grad enn det straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 gir grunnlag for.

Når det gjelder etterforskningsformålet med ransakingen, oppgis det at beslag av stoff ble fulgt opp med etterforskning av ervervet i bare 6 % av sakene. Det gis uttrykk for at politiet på dette punktet i stor grad har opptrådt i samsvar med direktivene som senere ble gitt i riksadvokatens brev 9. april 2021.

Ransaking av mobiltelefon skjedde i 61 av sakene i utvalget (6 % av totalt 925 saker), og riksadvokaten gjennomgikk et flertall av disse sakene særskilt. Det oppgis at gjennomgangen av mobiltelefon i de fleste tilfellene skjedde på stedet og på grunnlag av polititjenestepersonens beslutning, selv om det også forekom beslutning fra påtalemyndigheten og fra retten. Gjennomgangen viste at ransakingen av mobiltelefon hadde et relevant etterforskningsformål i 62 % av sakene, mens det ikke var et relevant etterforskningsformål i 23 % av sakene. Det var flere eksempler på saker om bruk eller besittelse som måtte anses som oppklart, men hvor mobiltelefon likevel ble gjennomgått. Det fremsto i noen av disse sakene som at formålet var å kartlegge siktedes innehav eller bruk av narkotika, og eventuelt andre personer som kunne knyttes til bruken. Rapporten inneholder ikke kritikk av politiets arbeid i disse tilfellene.

Forholdsmessigheten og skånsomheten ved den konkrete utføring av ransakingen ble gjennomgående funnet å være tilfredsstillende i 78 % av sakene, og ikke tilfredsstillende i tilnærmet 0 % av tilfellene. I 22 % av sakene var det ikke tilstrekkelige opplysninger til å vurdere spørsmålet. Riksadvokaten påpeker at det ofte manglet notoritet om hvordan politiet gikk frem under gjennomføringen av ransakingen.

Kroppslig undersøkelse

I de 163 sakene hvor det var gjennomført kroppslig undersøkelse, var det brukt urinprøve i 82 % av sakene og blodprøve i 28 % av sakene.

Beslutningene var ved to tilfeller truffet av retten og i 139 tilfeller (85 %) av påtalejurist. I 19 saker var beslutningen truffet av polititjenesteperson, som etter loven ikke har beslutningskompetanse for kroppslig undersøkelse. En nærmere undersøkelse viste likevel at dette med ett unntak dreide seg om saker etter veitrafikkloven eller andre spesiallover hvor polititjenestepersoner uttrykkelig er gitt beslutningskompetanse.

Rapporten bemerker at Riksadvokatembetets gjennomgang etterlater et klart hovedinntrykk av at polititjenestepersoner ikke beslutter kroppslige undersøkelser som ikke er hjemlet i lovens kompetanseregler.

¹³ Riksadvokatens skriftserie nr. 2/2022.

Etterforskningsformålet ved beslutningen om kroppslig undersøkelse var i 121 av 163 saker utelukkende å avklare bruk av ulovlige rusmidler. Denne praksisen er ikke i samsvar med riksadvokatens direktiver i brevet av 9. april 2021, og på dette punktet var det stort avvik mellom brevet og gjeldende praksis hos politiet.

Riksadvokaten påpeker at flere statsadvokatembeter har gitt uttrykk for at direktivet på dette punktet innebærer en ny praksis, og at man tidligere har oppfattet at kroppslig undersøkelse for å avdekke eller bekrefte rusbruk ikke har vært ansett som et uforholdsmessig inngrep. Til dette kommenterer riksadvokaten:

På generelt grunnlag vil tidligere praksis i påtalemyndigheten og domstolene kunne være viktige kilder i totalvurderingen av om et tvangsmiddel er et uforholdsmessig inngrep. Som beskrevet i kapittel 3.1, er imidlertid vurderingen av hva som anses som et uforholdsmessig inngrep kompleks og sammensatt, og resultatet er ikke nødvendigvis statisk over tid. Et viktig formål med riksadvokatens brev 9. april 2021 var å klargjøre hvilke regler som gjelder for politi og påtalemyndighet i dag. Nærværende undersøkelse er ment å kartlegge forskjellige sider av politiets praksis ved tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, slik at dette kan danne grunnlaget for nødvendige korrigeringer i form av opplæring og fagledelsestiltak, se kapittel 4 og 7.

Det er grunn til å merke seg at riksadvokaten her påpeker at synet på hva som er et uforholdsmessig tvangsinngrep kan endre seg over tid, og at formålet med brevet 9. april 2021 var å klargjøre *hva som gjelder i dag* (dvs. i april 2021). Det er nærliggende å forstå uttalelsen slik at direktivene 9. april 2021 ikke nødvendigvis innebærer at tvangsmiddelbruk forut for dette tidspunktet må anses som uforholdsmessige inngrep.

Notoriteten om hva som er grunnen til at påtalemyndigheten ikke har sendt begjæringen om kroppslig undersøkelse til retten, er ifølge riksadvokaten ikke god nok. Det påpekes at det i 36 % av sakene helt eller delvis mangler opplysninger i saksdokumentene om hva som er grunnen til at saken ikke er oversendt retten.

Oppfølging av undersøkelsen

Det oppgis å være et gjennomgående trekk i statsadvokatenes rapporter at brevet 9. april 2021 har skapt usikkerhet blant tjenestepersoner og påtale-

jurister. Riksadvokaten påpeker at det på denne bakgrunn er behov for opplæringstiltak. Det tas også til orde for tiltak på systemnivå for å sikre notoritet og at påtalemyndigheten har reelle muligheter til å utøve legalitetskontroll.

Av oppfølgingstiltak knyttet til ransaking pekes det på forbedringspotensial når det gjelder notoritet om den faktiske gjennomføringen av ransakingen, samt notoritet om at vilkårene er oppfylt i de tilfellene hvor politiet selv beslutter ransaking uten å forelegge beslutningen for påtalemyndigheten.

Videre pekes det på at undersøkelsen viser at kroppslig undersøkelse er benyttet på en måte som ikke er i samsvar med riksadvokatens brev 9. april 2021. Det nevnes også at det er grunn til å stille noe høyere krav til notoritet når det gjelder påtalemyndighetens vurdering av hvorvidt vilkårene er til stede for å unnlate å sende anmodning til retten.

3.8.3 Særlig om etterforskning og tvangsmiddelbruk overfor «gjengangere» – personer med tunge rusproblemer

I rapporten 14. februar 2022 ble det sett særskilt på de sakene hvor gjerningspersonen ble ansett som «gjenganger».¹⁴ Begrepet gjenganger brukes i denne sammenheng om «særlig de som vurderes å ha tunge rusproblemer». Blant de 925 sakene vurderte statsadvokaten at 22 % (201 saker) var gjengangere. Saksgjennomgangen hos Riksadvokatembetet tydet på at statsadvokatene kan ha oversett noen tilfeller, slik at den reelle andelen trolig er høyere enn 22 %.¹⁵

Riksadvokaten gikk gjennom alle de 201 sakene for å undersøke hvordan sakene hadde oppstått og for å vurdere tvangsmiddelbruken i den enkelte sak. Det fremkommer at 142 av sakene var anmeldt i kombinasjon med andre straffbare forhold, som vinningskriminalitet og ordensforstyrrelser. I ytterligere 24 saker opplyses det at tvangsmiddelbruken i narkotikasaken hadde tilknytning til andre saker, og at de fleste av disse sakene burde vært etterforsket i kombinasjon med andre straffbare forhold. Man kan på denne bakgrunn konstatere at de aller fleste sakene gjaldt tilfeller hvor gjengangeren ble etterforsket for andre lovbrudd enn befatning med narkotika til egen bruk.

¹⁴ Riksadvokatens rapport 14. februar 2022, s. 22–24.

¹⁵ I den oppfølgende tvangsmiddelundersøkelsen av 21. november 2022 er andelen 29 %, jf. rapporten s. 7–8.

I 14 av sakene var siktede blitt anmeldt og ransaket etter noe som fremsto som salg av narkotika, og siktede kunne i disse sakene med skjellig grunn mistenkes for salg. Utfallet av politiets undersøkelser endte likevel med at sakene ble anmeldt som bruk eller besittelse/oppbevaring av mindre mengder narkotika.

I 19 av sakene var det stort spenn i faktum og grunnlaget for tvangsmiddelbruken. Det opplyses at de fleste av sakene oppsto som følge av at politiet på en eller annen måte konstaterte at siktede var påvirket av narkotika, og at det ble foretatt påfølgende personransaking. Rapporten viser deretter til riksadvokatens brev 9. april 2021 hvor det generelt åpnes for personransaking ved mistanke om bruk av narkotika. Det konstateres at politiets ransaking i disse tilfellene var i henhold til riksadvokatens direktiver.

Det fremgår av rapporten at det er stor variasjon i hva som er bakgrunnen for sakene. Det generelle inntrykket beskrives slik:

Det er lite som tyder på at politiets primære kontakt med siktede skyldes at de ønsker å undersøke om vedkommende var påvirket av narkotika. [...]

Etter gjennomgangen av utvalget er det ikke noe som tyder på at politiet systematisk oppsøker kjente narkomane i den hensikt å opprette straffesaker mot disse for bruk eller besittelse av narkotika. Så å si samtlige saker i utvalget starter tydelig med et annet formål. Blant de enkeltsaker som ble gjennomgått ved Riksadvokatembetet forekom det også at politiet tilsynelatende hadde oppsøkt noen som det var grunn til å tro at var rusavhengig, for å undersøke mindre alvorlige narkotikaforhold.

Rapporten inneholder ingen generell kritikk av politiets praksis i mindre alvorlige narkotikasaker overfor gjengangere/rusavhengige. I rapportens punkt 7 (punkter om videre oppfølging og fagledelsestiltak), er det ikke pekt på behov for oppfølging og fagledelsestiltak spesielt overfor denne gruppen.

3.8.4 Oppfølgende rapport 21. november 2022

På bakgrunn av funnene i riksadvokatens rapport 14. februar 2022 ble det besluttet gjennomført en oppfølgende undersøkelse av tvangsmiddelbruken i mindre alvorlige narkotikasaker. Undersøkelsen er presentert i riksadvokatens rapport 21. november 2022.

Den oppfølgende undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 515 saker som er behandlet etter utsendelsen av riksadvokatens brev 9. april 2021. Antallet saker som er gjennomgått er lavere enn i den første undersøkelsen, og rapporten er også mindre omfattende enn rapporten fra februar 2022.

Funnene oppsummeres slik i det innledende sammendraget:

Riksadvokatens overordnede inntrykk er at politiets etterlevelse av riksadvokatens føringer er bedre, og på enkelte områder betydelig bedre, enn ved forrige undersøkelse. Det samme inntrykket formidles fra statsadvokatembetene i deres rapporter. [...]

Den tydeligste forbedringen ser en i politiets bruk av kroppslige undersøkelser (i praksis urinprøver) for å avdekke eller bekrefte bruk av narkotika med hjemmel i straffeprosessloven § 157. Ved forrige undersøkelse fant statsadvokatene et stort antall saker der urinprøve ble besluttet og gjennomført med slikt formål, noe som strider mot riksadvokatens direktiv av 9. april 2021. I denne undersøkelsen fant en ingen saker der slik undersøkelse ble besluttet eller gjennomført etter at direktivet ble gitt. [...]

Undersøkelsen viser også en forbedring ved at tvangsmiddelbruk begrenses til det som er relevant for å ta stilling til mistanken mot den siktede. Dette kommer først og fremst til uttrykk ved at politiet i en mindre andel av sakene har gjennomgått siktedes mobiltelefon – og at gjennomgangen oftere er vurdert av statsadvokaten som et relevant etterforskningssteg – sammenlignet med resultatene i den forrige undersøkelsen. [...]

Notoriteten knyttet til både mistankegrunnlag og beslutningskompetanse er bedret. Slik notoritet er avgjørende for den etterfølgende legalitetskontrollen. Selv om resultatene er forbedret, bør politiet ha fortsatt ha oppmerksomhet rundt temaet. [...]

Forrige undersøkelse avdekket svakheter og feil ved bruken av politiets egen beslutning om tvangsmidler etter straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Særlig gjaldt dette forståelsen av vilkåret «ferske spor». Også på dette området ses en markert forbedring.

I rapportens avsluttende del uttales det at «statsadvokatembetenes overordnede inntrykk er at politidistriktene håndterer de mindre alvorlige narkotikasakene på en tilfredsstillende måte». Det

oppsummeres at det fortsatt er et visst behov for oppmerksomhet om bruken av straffeprosessloven § 198 nr. 2 om polititjenestepersoners kompetanse til å beslutte ransaking ved «fersk gjerning eller ferske spor». Et funn i rapporten er at denne bestemmelsen er brukt urettmessig i 22–26 % av sakene (rapporten side 10). Det anses ikke å være behov for videre fagledelsestiltak for så vidt gjelder kroppslig undersøkelse, hvor politiet effektivt har innrettet seg etter riksadvokatens brev 9. april 2021.

Det gis uttrykk for at det ikke er behov for ytterligere oppfølging av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker fra riksadvokatens side, og at videre fagledelsestiltak mest hensiktsmessig kan gjennomføres av de regionale statsadvokatembetene.

3.9 Politiets retningslinjer 2. juli 2021 om etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker

Politiet har fulgt opp riksadvokatens brev 9. april 2021 med egne retningslinjer datert 2. juli 2021.¹⁶ Retningslinjene er utarbeidet av en «nasjonal arbeidsgruppe» på anmodning fra Politidirektoratet. Arbeidsgruppen besto av deltakere fra Oslo politidistrikt, Vest politidistrikt, Innlandet politidistrikt og Politihøgskolen.

Det oppgis innledningsvis i retningslinjene at de er utarbeidet som «en oppfølging av riksadvokatens brev av 9. april». Videre oppgis det:

Formålet med retningslinjene er å gi en veiledning i forståelse og håndtering av straffeprosessuelle regler knyttet til ransaking i narkotikasaker, med særlig hovedvekt på de mindre alvorlige sakene som bruk og besittelse / oppbevaring av mindre mengder narkotika.

Retningslinjene er utsendt til alle landets politidistrikter, og er ment brukt i opplæring av påtalejurister og tjenestepersoner i alle politidistrikter.¹⁷

Retningslinjene 2. juli 2021 har tittelen «Ransaking i narkotikasaker». Tittelen er noe misvisende, idet retningslinjene ikke er begrenset til ransaking, men også behandler kroppslige under-

søkelser og pågripelse, i tillegg til å berøre mer allmenne temaer knyttet til etterforskning og tvangsmiddelbruk i narkotikasaker. Retningslinjene gjelder heller ikke narkotikasaker generelt, slik tittelen kan tyde på, men er begrenset til de mindre alvorlige narkotikasakene som gjelder befatning med narkotika til egen bruk.

Retningslinjene er ifølge innledningen ment som en «veiledning» for politiet når det gjelder forståelsen av gjeldende rett og direktiver fra riksadvokaten. I motsetning til direktiver gitt av riksadvokaten, er politiets retningslinjer ikke på noen måte bindende for politiet og påtalemyndigheten, verken når det gjelder uttalelser om handlingsrommet for bruk av tvangsmidler eller rettslige standpunkter som kommer til uttrykk. Retningslinjene har likevel interesse for utvalget fordi de gir uttrykk for politiets generelle forståelse av det straffeprosessuelle handlingsrommet i saker om mindre narkotikalovbrudd. Innholdet i retningslinjene vil være relevant for å belyse mulige årsaker til den meget betydelige nedgangen i antallet narkotikasaker som er anmeldt de siste årene. Det er også av betydning for utvalget å vurdere hvorvidt retningslinjene er i tråd med gjeldende rett og direktiver fra riksadvokaten. Utvalget vil komme nærmere inn på retningslinjene i del III (kapittel 12 til 14) om straffeprosess, i tilknytning til de enkelte tvangsmidlene som tas opp der.

3.10 Høyesteretts avgjørelser våren 2022 om straffutmåling ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk

Den 8. april 2022 avsa Høyesterett dom i tre saker om straffutmåling ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. De tre sakene ble behandlet i sammenheng. Avgjørelsene innebar en markert endring i bruken av strafferettslige reaksjoner overfor rusmiddelavhengige.

Avgjørelsene baserer endringene i reaksjonspraksis på uttalelser som ble gitt i forbindelse med Stortingets behandling av rusreformen. I HR-2022-731-A uttaler Høyesterett følgende om betydningen av om signalene fra lovgiver:

(42) Ved Stortingets behandling av forslaget om en rusreform var det som nevnt ikke flertall for å avkriminalisere bruk og innehav av narkotika til egen bruk. Derimot var det bred enighet om at det er lite hensiktsmessig å straffe rusavhengige for slik befatning med ulovlige rus-

¹⁶ Politiets retningslinje «Ransaking i narkotikasaker», datert 2. juli 2021. Retningslinjen er ikke publisert, og er derfor vedlagt utredningen som et digitalt vedlegg.

¹⁷ Jf. Politidirektoratets brev 11. mai 2021 til alle politidistrikter og særorganer, og Politidirektoratets e-post 2. juli 2021 med oversendelse av retningslinjene med tilhørende opplæringsdokumenter.

midler. Spørsmålet er hvilken betydning disse signalene bør få ved straffutmålingen.

(43) Straffen skal være rimelig og forholdsmessig. Synet på hva som er en riktig straff, er preget av allmenne retts- og verdioppfatninger i samfunnet og vil kunne endre seg over tid. Verdisyn som er uttalt av Stortinget, må anses som et autoritativt uttrykk for den alminnelige rettsfølelsen. Det er på denne bakgrunn bred enighet om at domstolene må følge opp signaler om straffutmåling fra Stortinget som er gitt i forbindelse med en lovgivningsprosess. HR-2021-1469-U, hvor Høyesteretts ankeutvalg opphevet lagmannsrettens ankenektelse i saken her, er illustrerende. Utvalget slo fast at lagmannsretten burde vurdert om den utmålte straffen var i samsvar med «det rådende synet i dag på straffereaksjoner for rusavhengige». Selv om det ikke er sagt uttrykkelig, er det naturlig å se ankeutvalgets avgjørelse i sammenheng med det synet som kom til uttrykk under Stortingets behandling av forslaget om en rusreform.

(44) Jeg legger etter dette til grunn at de politiske signalene som er tatt inn i Innst.612 L (2020–2021), må gi seg betydelige utslag ved straffutmålingen så langt de rekker. Så lenge det er snakk om en endring til gunst for de tiltalte, utfordrer ikke dette tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Men som jeg allerede har antydnet, er det ikke uten videre klart hvilken rekkevidde lovgiversignalene er ment å ha. [...]

Avgrensningsspørsmålene det er snakk om, er for det første hvor store mengder som kan anses å være til «egen bruk». Høyesterett legger til grunn at endringen i straffutmålingen for rusmiddelavhengige må begrenses til mengder som «erfaringsmessig er til egen bruk», jf. HR-2022-731-A avsnitt 48. På bakgrunn av informasjon om dette i Rusreformutvalgets utredning, legger Høyesterett til grunn en «veiledende grense» på «rundt 5 gram» av stoffene kokain, amfetamin og heroin.

Et annet avgrensningsspørsmål er hvem som er «rusavhengige» i denne sammenheng. Høyesterett viser her til at det i Stortingsbehandlingen både ble brukt begreper som «rusavhengig», «tung rusavhengighet» og «tungt rusavhengig», jf. avsnitt 52. I HR-2022-733-A utdypes dette noe:

(23) Som førstvoterende i HR-2022-731-A har redegjort for i avsnitt 52, er det på det rene at den brede enigheten på Stortinget gjaldt

bruken av straff overfor en avgrenset gruppe, nemlig rusavhengige. Komitéinnstillingen inneholder ikke noen nærmere drøftelse av begrepet rusavhengig eller for øvrig uttalelser om avgrensningen av den gruppen komitéflertallet hadde i tankene. Det fremgår heller ikke klart om det innebærer en kvalifisering når uttrykk som «tung rusavhengighet» og «tunge rusavhengige» brukes enkelte steder.

(24) Kjerneområdet for lovgivers signaler reiser etter mitt syn likevel ikke problemer. Illustrerende er saksforholdene i de to sakene Høyesterett nå behandler sammen med saken her, der begge de domfelte utvilsomt faller innenfor den persongruppen flertallet i stortingskomiteen sikter til. Langt vanskeligere er det å trekke yttergrensene for hvem som skal omfattes av endringene i straffutmålingspraksis.

I de tre sakene som ble avgjort 8. april 2022, var de tiltalte altså i kjerneområdet av den persongruppen som stortingsflertallet siktet til, det vil si personer med tung rusmiddelavhengighet. Det var dermed ikke nødvendig for Høyesterett å ta stilling til yttergrensene for hvem som skal anses som rusmiddelavhengig, og om endringene i straffutmålingspraksis skal være forbeholdt personer med en kvalifisert grad av rusmiddelavhengighet.

En oppsummering av hva den nye straffutmålingspraksisen går ut på, gis i HR-2022-731-A avsnitt 70:

Den praksisomlegging som jeg har redegjort for, innebærer at rusavhengiges erverv, besittelse og oppbevaring av inntil fem gram heroin, amfetamin eller kokain til egen bruk heretter i alminnelighet skal føre til straffutmålingsfracfall, jf. straffeloven § 61. Det samme gjelder selve bruken av stoffene.

Det er ikke gitt nærmere veiledning fra Høyesterett om hva som ligger i at reaksjonen «i alminnelighet» skal være straffutmålingsfracfall.

I HR-2022-732-A var det tale om i underkant av 7 gram heroin, altså et noe høyere kvantum enn den veiledende grensen. Høyesterett uttalte seg i denne forbindelse om hva som bør være straffenivået når de veiledende grensene overstiges i beskjedne grad:

(16) Etter min oppfatning vil det på denne bakgrunn være for strengt, slik aktor har tatt til orde for, å ta utgangspunkt i ubetinget fengsel

når det som her er tale om en nokså liten mengde over den veiledende grensen. Samtidig er det grunn til å markere at reaksjonen – på grunn av den økte spredningsfaren – vil være klart strengere ved befatning med stoffmengder over grensen.

[...]

(18) Jeg er etter dette blitt stående ved at for rusavhengiges befatning med heroin til egen bruk som i beskjeden grad overstiger den veiledende grensen, bør utgangspunktet for straffutmålingen heretter være en kort betinget fengselsstraff.

I HR-2022-733-A gjaldt saken oppbevaring av 24 gram amfetamin. Høyesterett la til grunn at tiltalte var «rusavhengig», men uttalte at et slikt kvantum var så høyt at det ikke ga grunnlag for noen generell nedjustering av straffen (avsnitt 22). Høyesterett fant likevel grunn til å bruke samfunnsstraff, selv om det ikke forelå noen konkret rehabiliteringssituasjon. Som begrunnelse for dette ble det blant annet vist til den tverrpolitiske enigheten fra Stortingets behandling av rusreformen, som ga støtte til en generell nyansering i bruken av strafferettslige reaksjoner overfor rusmiddelavhengige (se avsnitt 38–39).

De tre avgjørelsene fra Høyesterett ble fulgt opp av påtalemyndigheten gjennom riksadvokatens brev 13. mai 2022.

3.11 Riksadvokatens brev 13. mai 2022

Riksadvokatens brev 13. mai 2022 har tittelen «Ny høyesterettspraksis om rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk – retningslinjer og veiledning om etterforskning, reaksjonsfastsettelse mv.». Brevet følger opp de tre avgjørelsene fra Høyesterett 8. april 2022, blant annet med nærmere retningslinjer om bruken av strafferettslige reaksjoner i saker om rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Brevet inneholder også direktiver om anmeldelse og etterforskning av slike saker. Brevet er rettet til alle regionale statsadvokatembeter og landets politidistrikter.

I brevet fastslås det at rusmiddelavhengiges befatning med «mindre mengder narkotika til egen bruk», skal avgjøres av politiet med en ubetinget påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69.

Det gis videre direktiver om hva som menes med «mindre mengder». Det vises til at Høyesterett har avklart at grensen er 5 gram for stoffene heroin, kokain og amfetamin. Når det gjelder andre stoffer enn de nevnte, uttales følgende:

Inntil ytterligere rettsavklaring foreligger kan det tas utgangspunkt i de foreslåtte øvre terskelverdiene for påtaleunntatelse i Prop. 92 L (2020–2021), kap. 7.3.

Dette gir følgende oversikt over de veiledende grensene:¹⁸

Tabell 3.1 Veiledende grenser for hvilke mengder som kan anses å være til egen bruk, jf. riksadvokatens brev 13. mai 2022.

Stoff	Øvre veiledende grense
Heroin	5 gram
Kokain	5 gram
Amfetamin	5 gram
GHB, GBL og 1,4-butandiol	1 desiliter
LSD	3 lapper/»syreblottere«
LSD rent virkestoff	2 mg
MDMA (pulver/krystaller)	1 gram
Cannabis	15 gram
Sopp inneholdende psilocin/psilocybin	50 gram
Khat	2 kg
Legemidler	25 rusdoser

Brevet inneholder også direktiver og veiledning til påtalemyndigheten om reaksjonsspørsmålet i slike saker. Disse omtales nærmere i punkt 8.2.3 om straffereaksjoner ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

3.12 Hurdalsplattformen – regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet

Regjeringen Støre, bestående av Arbeiderpartiet og Senterpartiet, ble utnevnt av Kongen i statsråd 14. oktober 2021. Regjeringens felles politiske dokument er den såkalte Hurdalsplattformen.

I Hurdalsplattformens kapittel om «Helse og omsorg: Velferd for alle», er det et punkt med overskriften «Rus» hvor regjeringens ruspolitikk presenteres:

Rusavhengige har rett til et verdig liv og til nødvendig helsehjelp, uavhengig av hvilke rusmidler de bruker. Vi trenger en endring av dagens ruspolitikk. Personer med rusavhengighet skal møtes med hjelp og behandling istedenfor strafferettslige reaksjoner. Samtidig vil regjeringen gå imot en generell avkriminalisering av narkotika.

Regjeringen vil:

- Gjennomføre en forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet, som styrker kommunenes forebyggende tilbud og et integrert ettervern.
- Fremme et nasjonalt program for rusforebyggende arbeid blant barn og unge.
- Sikre at legemiddelassistert rehabilitering (LAR) gir et helhetlig og kunnskapsbasert tilbud for rusavhengige.
- Utrede og fremme forslag til nødvendige endringer i lovverket som sikrer at bruk og besittelse av mindre brukerdoser for rusavhengige møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner.
- Styrke rusmestringstilbudene i norske fengsel.
- Gjennomgå praksis med tap av førerrett i tilfeller der man ikke ser noen sammenheng mellom personens bruk av rusmidler og føring av motorvogn.
- Sørgje for at politiet ikke straffefølger overtredelse av legemiddeloven § 24 første ledd, der overtredere yter assistanse eller til-

kaller nødretter i akutte nødsituasjoner, eller der en slik overtredelse avdekkes hos fornærmede ved anmeldelse av andre straffbare forhold.

Punktet om å utrede endringer i lovverket for å sikre at bruk og besittelse av mindre brukerdoser for rusavhengige møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner, utgjør noe av bakgrunnen for oppnevningen av Rushåndhevingsutvalget. Et formål med arbeidet utvalget skal utføre, er på denne bakgrunn at rusmiddelavhengige skal møtes med helsehjelp istedenfor straff. Dette ligger også i utvalgets mandat, jf. punkt 1.2.

I Hurdalsplattformen varsles det at regjeringen skal gjennomføre en forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Utvalgets mandat viser til dette arbeidet, og det fremgår av mandatet at utvalget skal utrede visse strafferettslige og straffeprosessuelle sider av forebyggings- og behandlingsreformen. Regjeringen har varslet at det skal komme en stortingsmelding om regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Det er varslet at meldingen skal legges frem i 2024, og meldingen er per juni 2024 ikke lagt frem. Det bemerkes at utvalget ikke kjenner til hvilke temaer som vil bli behandlet i stortingsmeldingen.

3.13 Andre lovarbeider av betydning for utvalgets arbeid

Lov 20. desember 2023 nr. 110 om endringer i konfliktrådloven, straffeloven og straffeprosessloven mv., inneholder en rekke lovendringer av betydning for straffeforfølgning og forebyggende tiltak overfor barn og ungdom under 18 år. Ved kongelig resolusjon 24. mai 2024 er det fastsatt at de relevante endringene trer i kraft fra 1. september 2024, med unntak av endringen i straffeprosessloven § 184 b om varetektsfengsling utenfor fengsel ved bruk av elektronisk kontroll.

I hovedsak omfatter lovendringene forbedringer i de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Lovvedtaket inneholder også lovendringer som går ut på at varetektsfengsling kan gjennomføres utenfor fengsel ved et oppholdspåbud med elektronisk kontroll, for alle aldersgrupper.

Loven inneholder også endringer i bestemmelsen om oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 c. Bestemmelsen gir per i dag hjemmel for å forby et barn under 15 år å oppholde seg på et

¹⁸ Tabellen er hentet fra vedlegget til Riksadvokatembetets brev 13. mai 2022.

sted dersom opphold på stedet øker faren for at barnet begår en ellers straffbar handling. Den vedtatte lovendringen innebærer at tilsvarende oppholdsforbud også kan besluttes overfor barn mellom 15 og 18 år. Politiet er i tillegg gitt hjemmel til å bringe hjem barn under 18 år som bryter oppholdsforbudet, jf. endringen i politiloven § 13 første ledd. Se nærmere punkt 15.2.4.5.

Det skal nevnes at brudd på oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 c ble vurdert gjort straffbart, jf. Prop. 139 L (2022–2023) punkt 29.2. På bakgrunn av høringsinnspill fra enkelte aktører besluttet departementet ikke å foreslå straffe-

sanksjonering av brudd på oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 c.

Ved lov nr. 28/2024 ble det tilføyd et nytt femte ledd i politiloven § 6. Bestemmelsen fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når politiets tjenestehandling berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn. Den innebærer ingen endring av gjeldende rett, idet prinsippet allerede følger av Grunnloven og FNs barnekonvensjon.¹⁹

¹⁹ Se Prop. 45 L (2023–2024) s. 32.

Kapittel 4

Narkotika i Norge

4.1 Hva er narkotika?

4.1.1 Innledning

Narkotika kan defineres som ulovlige rusgivende stoffer som er oppført på narkotikalisten, som er fastsatt etter narkotikaforskriften § 4.¹ Hvilke stoffer som skal stå på narkotikalisten, fastsettes av Direktoratet for medisinske produkter (tidligere Statens legemiddelverk). Listen består av en lang rekke stoffer, og nye stoffer legges til listen jevnlig. Et stoff kan bli inntatt på listen på tre ulike måter:²

- Ved at FNs narkotikakommisjon (CND) vedtar at et stoff skal være omfattet av FNs narkotika-konvensjon av 1961 eller FNs konvensjon om psykotrope stoffer 21. februar 1971. Slike stoffer skal tillegges listen av norske myndigheter, jf. narkotikaforskriften § 4.
- Ved at det foreslås en nasjonal oppføring, for eksempel etter innspill fra politiet, tollvesenet eller Folkehelseinstituttet.
- Ved at stoffet er omfattet av én av de 12 generiske gruppene i narkotikalisten. I slike tilfeller er stoffet å anse som narkotika uten at det er nødvendig at stoffet er oppført på listen. I praksis føres nye enkeltstoffer som faller inn under de generiske gruppene opp på listen uten høring. Et eksempel på en slik generisk gruppe er syntetiske cannabinoider.

Utvalget gir i det følgende en oversikt over de viktigste typene narkotika, stoffenes ruseffekt og deres skadevirkninger.

4.1.2 Cannabis

Cannabis er et samlebegrep som brukes både om hasj og marihuana, som er produkter utvunnet fra planten *Cannabis sativa*. Planten inneholder en

rekke virkestoffer kalt cannabinoider, hvorav det viktigste rusgivende virkestoffet er delta-9-tetrahydrocannabinol (THC). Marihuana er tørkede blomster og blader av cannabisplanten. Hasj er harpiks fra cannabisplanten og lages ved å ekstrahere og komprimere materiale fra toppskudd og blader.

Alle deler av cannabisplanten, og ekstrakter fra cannabisplanten, er å anse som narkotika etter narkotikaforskriften. Dette gjelder også ekstrakter som ikke inneholder psykoaktive stoffer, slik som cannabisolje inneholdende cannabinoide (CBD). Cannabisfrø er likevel ikke å anse som narkotika, idet frø er uttrykkelig unntatt fra narkotikalisten.

Både hasj og marihuana inntas hovedsakelig gjennom røyking. Det finnes en rekke cannabisprodukter som kan inntas på andre måter, og som er tilgjengelig i Europa og i Norge. Dette omfatter cannabisolje, ulike konsentrater med høyt THC-nivå, spisbare produkter («edibles») og produkter som kan brukes i e-sigaretter («vaping»).

Styrkegraden i hasj har økt kraftig fra 2010, målt i andelen THC. Gjennomsnittlig styrkegrad lå da på under 10 % THC. Fra 2018–2023 har styrkegraden ligget på 25–29 %.³ Dette er en trend også i resten av Europa. EUs narkotikabyrå (EMCDDA) peker på modernisering av cannabisindustrien i Marokko som en sannsynlig vesentlig årsak til økningen i styrkegraden på hasj. For marihuana har gjennomsnittlig styrkegrad i Norge ligget nokså stabilt på 12–17 % årlig siden 2018.

Ruseffekten av cannabis kan variere sterkt fra person til person og avhenger av faktorer som dosering, brukerens erfaring, og om cannabis blir brukt sammen med andre rusmidler. Ruseffekten kan generelt innebære følelse av velvære og avslapning, forhøyede sanseopplevelser, endret tidsoppfatning og plutselig økt appetitt. De akutte virkningene vil også kunne omfatte økt puls, røde øyne, tørr munn, kvalme, svimmelhet og hjerte-

¹ Forskrift 14. februar 2013 nr. 199.

² Jf. nettartikkelen «Narkotikalisten», Direktoratet for medisinske produkter, oppdatert 4. mars 2024 (dmp.no).

³ Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023.

bank. Rusvirkningene kommer etter få minutter og varer i 1–4 timer. Ruseffektene kan ledsages av svekket koordinasjon og reaksjonsevne som varer i opptil 24 timer etter inntak.⁴

De fleste som prøver cannabis opplever ingen negative helseeffekter. Hyppig og langvarig bruk innebærer imidlertid risiko for å utvikle psykiske lidelser og avhengighet, særlig hos brukere som av ulike grunner har en sårbarhet for utvikling av psykiske lidelser. Cannabisbruk er en risikofaktor for utvikling av schizofreni, særlig ved hyppig bruk i lav alder. Det gir økt risiko for negative rus-effekter dersom cannabis brukes sammen med alkohol, andre typer narkotika eller legemidler.

Etter inntak av cannabis kan noen oppleve panikkanfall, forbigående hallusinasjoner og vrangforestillinger (paranoia). Cannabisbruk kan i noen tilfeller utløse psykotiske episoder. Slike episoder kan føre til alvorlige hendelser, herunder selvskading og vold mot andre personer. Inntak av cannabis med høy styrkegrad kan øke risikoen for psykotiske episoder. Det har vært en økning i cannabisutløste psykoser de senere årene. Dette settes i en mulig sammenheng med at den gjennomsnittlige styrkegraden i hasj har økt i samme periode.⁵

Jevnlig bruk av cannabis (ofte enn én gang i uken) kan medføre toleranseutvikling. Det kan også forekomme abstinenssymptomer i form av angst, forstyrret appetitt og depresjon etter avslutning av inntak. Avhengighetsrisikoen anses generelt lavere for bruk av cannabis enn for heroin og kokain.⁶

Anslag om forekomsten av avhengighet varierer mellom 10 og 13 % blant personer som har prøvd cannabis noen gang i løpet av livet. Forekomsten av skadelig bruk er omtrent på samme nivå. Risikoen er vesentlig større i gruppen som bruker cannabis ukentlig eller oftere. Risikoen for skadelig bruk og avhengighetslidelse er også større hos brukere som debuterer i ung alder.⁷

Alvorlig forgiftning er sjelden ved cannabisbruk. I de tilfellene hvor det er rapportert om dødsfall, er det antatt at hjerterytmeforstyrrelse er årsak. For små barn kan inntak av cannabis,

herunder ved høy eksponering for passiv røyking, føre til alvorlige forgiftning. Personer med hjerte- og karsykdom og eldre har økt risiko for forgiftning.⁸

4.1.3 Kokain

Kokain er et sentralstimulerende middel som utvinnes fra bladene av koka-planten. Planten finnes i hovedsak i Sør-Amerika, og mesteparten av kokain produseres i Bolivia, Colombia og Peru. Kokain forekommer vanligvis i pulverform og inntas oftest gjennom sniffing og i noen grad gjennom injisering. En mindre vanlig variant av kokain er «crack», som normalt røykes.

Styrkegraden på kokain lå i 2023 i gjennomsnitt på 84 % i Norge. Dette er svært høyt historisk sett. I 2014 lå styrkegraden på 32 %, og nivået har økt jevnt frem mot 2023. Det skal nevnes at det i 2023 ble gjort rekordstore beslag med kokain her i landet (jf. punkt 4.3). Det er likevel liten forskjell på styrkegraden mellom store og små kokainbeslag.⁹ Økningen i styrkegraden på kokain observeres også i resten av Europa.

Ruseffekten av kokain avhenger av måten det inntas på, dosering og brukerens tidligere rus-erfaring. Virkningen vil kunne være en følelse av å være fysisk og mentalt ovenpå, med økt tiltakslust og energi. Man kan også få en økning av empati, seksuallyst og aktivitet, samt undertrykkelse av sult og søvnbehov. Stimuleringen og det høye energinivået ledsages av nedsatt dømmekraft og impuls kontroll. Brukeren kan også oppleve uro, angst, forvirring og opphisselse. Rusen fører til kroppslige bivirkninger med økt puls og blodtrykk, store pupiller og økt kroppstemperatur.¹⁰

Det er ikke uvanlig å oppleve anfall av panikk-angst og psykotiske symptomer under kokainrus, med paranoide innslag. Det forekommer også hallusinasjoner. Risikoen for slike tilstander øker ved bruk av store doser. Psykotiske symptomer går gjerne tilbake når inntaket er avsluttet, men mer langvarige psykoselidelser kan også bli utløst av kokainbruk.

Kroppslige skadevirkninger forekommer, spesielt på hjerte- og karsystemet. Kokainbrukere har økt forekomst av hjerte- og karsyk-

⁴ Jf. nettartikkelen «Cannabis – hasj og marihuana», oppdatert 22. mai 2023 (helsenorge.no).

⁵ Rognli EB, Taipale H, Hjorthøj C m.fl., «Annual incidence of substance-induced psychoses in Scandinavia from 2000 to 2016», *Psychological Medicine* (2023).

⁶ Jf. faktaark «Cannabis», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 17. juli 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

⁷ Jørgen Bramness og Anne Line Bretteville-Jensen, «Cannabis – farligere enn vi trodde?», *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 14. desember 2020.

⁸ Jf. nettartikkelen «Cannabis – behandlingsanbefaling ved forgiftning», Giftinformasjonen, revidert 2020 (helsebiblioteket.no).

⁹ Kripes, Narkotika- og dopingstatistikk 2023.

¹⁰ Jf. faktaark «Kokain», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 19. juli 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

dom og plutselig hjertestans, både som akutt effekt og etter lengre tids bruk. Bruk av kokain over tid kan føre til hull i neseskilleveggen, og menn som bruker kokain regelmessig kan utvikle impotens.

Overdose av kokain kan være livstruende. I FHIs oversikt over narkotikautløste dødsfall i Norge er kokain i kategorien «stimulanter», sammen med amfetamin. I perioden 2012–2022 var overdose av stimulanter registrert som primær dødsårsak i 5–10 % av det samlede antallet overdosedødsfall.¹¹

Alkohol forsterker rusvirkningen av kokain og øker forgiftningsfaren. I noen undersøkelser er bruk av kokain i kombinasjon med alkohol forbundet med voldelig atferd. Bruk av kokain sammen med opioider, GHB, MDMA eller amfetamin er også forbundet med økt risiko for akutte skadevirkninger.

Ved sniffing inntreffer rusvirkningen etter 10–20 minutter og varer ca. 20–60 minutter. Den kraftigste rusen oppnås gjennom røyking og injisering, og ruseffekten inntreffer da svært raskt. Det er vanlig å gjenta inntaket flere ganger per bruksperiode.

Kokain er et sterkt avhengighetsskapende rusmiddel. Ved jevnlig bruk kan man utvikle toleranse for stoffet, noe som innebærer at brukeren må ta høyere doser for å oppnå ønsket ruseffekt. Denne toleranseutviklingen kan være farlig fordi ruseffekten uteblir, samtidig som økte doser gir økt risiko for forgiftning. Ved avslutning av rusinntak kan brukere oppleve abstinenser, herunder i form av «crash»-reaksjon som kan vedvare over lang tid, dersom man ikke tilfører nye rusmidler. I en slik periode kan brukeren bli fristet til å dempe abstinenser med andre rusmidler.

4.1.4 Amfetamin og metamfetamin

Amfetamin og metamfetamin er nært kjemisk beslektet og har svært like virkninger, likevel slik at metamfetamin kan virke noe raskere og sterkere enn amfetamin. Begge stoffene selges i Europa normalt i pulverform, og stoffene er da ikke mulig å skille fra hverandre uten kjemisk analyse. Metamfetamin kan også selges i krystallinsk materiale i form av metamfetaminklorid, også kalt ice eller crystal meth.

Amfetamin er et syntetisk stoff som fremstilles gjennom kjemiske prosesser av utgangsstoffer (prekursorer) og andre kjemikalier. I Norge er det

gjort beslag av amfetaminolje (amfetaminbase), som ikke er egnet for rusformål, men som kan omdannes til amfetaminpulver ved å blande med syre og tilsetningsstoff. Det er de senere år avdekket flere «laboratorier» i Norge hvor amfetaminsulfat er blitt produsert fra amfetaminolje ved tilsetning av blant annet svovelsyre.

Styrkegraden for amfetamin har de siste 10 årene variert mellom 20 og 36 %, og i 2023 var den gjennomsnittlige styrkegraden på 20 %. Styrkegraden for metamfetamin i pulverform har normalt ligget noe høyere enn for amfetamin de siste 10 årene, og var på 31 % i 2023. Styrkegraden i metamfetaminklorid (ice/crystal meth) er som oftest svært høy, 98–100 %.¹²

Amfetamin i pulverform inntas gjerne gjennom sniffing eller ved at stoffes blandes ut i væske og drikkes. Det kan også oppløses og injiseres. Metamfetaminklorid inntas ofte ved røyking. Ruseffekten inntreffer raskt etter inntak, og forsvinner vanligvis etter få timer.

Amfetamin øker aktiviteten i hjernen, noe som fører til økt våkenhet, energi og fysisk ytelse, og nedsatt appetitt. Rusen kjennetegnes av økt lykkefølelse og høy selvfølelse. Man blir også ukritisk og risikovillig, med svekket impuls kontroll og konsentrasjonsevne. Mange føler også rastløshet, uro og nervøsitet. Det kan oppstå forvirring, usammenhengende og paranoide tanker, og i mer alvorlige tilfeller paranoid psykose. Typiske psykotiske virkninger er syns- og hørselshallusinasjoner. Risikoen for psykotiske symptomer øker ved bruk av store doser og gjentatte inntak, gjerne i kombinasjon med søvnangel over flere døgn. Psykotiske symptomer kan vedvare i uker og måneder etter avsluttet inntak.¹³

Kroppslige virkninger av amfetaminbruk omfatter økt puls og blodtrykk, raskere puls og store pupiller. Kroppstemperaturen kan øke. Den stimulerende virkningen på hjerte- og karsystemet øker risikoen for hjerteinfarkt, hjerterytmeforstyrrelser og hjerneblødning. Dette gir fare for dødsfall. Langvarig misbruk av amfetamin fører ofte til søvnforstyrrelser og psykiske plager i tillegg til underernæring og kroppslige helseplager, særlig knyttet til hud og tenner.

Amfetamin er sterkt avhengighetsskapende, og trangen til å innta stoffet kan vedvare over lang tid. Toleranseutvikling forekommer ved hyppig bruk, slik at større rusdoser vil være nødvendig

¹² Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023.

¹³ Jf. faktaark «Amfetamin og metamfetamin», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 11. juli 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

¹¹ FHI, Narkotikautløste dødsfall 2022, oppdatert 8. juni 2022 (fhi.no).

for å oppnå ønsket ruseffekt. Sterke fysiske abstinenssymptomer forekommer ikke ofte. Det er likevel vanlig å oppleve trøtthet, urolig søvn og søvnvansker og fysiske virkninger av at naturlige behov har vært undertrykket under rusbruken. Psykiske virkninger som nedstemthet forekommer.

I FHI's oversikt over narkotikautløste dødsfall i Norge er amfetamin i kategorien «stimulanter», sammen med kokain. I perioden 2012–2022 var overdose av stimulanter registrert som primær dødsårsak i 5–10 % av det samlede antallet overdosedødsfall her i landet.¹⁴

Ved samtidig bruk av amfetamin og andre rusmidler som alkohol, kokain og opioider kan rus-effekten forsterkes. Samtidig bruk øker også risikoen for alvorlige bivirkninger.

4.1.5 Opioider – herunder heroin og morfin

Opioider er fellesbetegnelse på en gruppe stoffer. Gruppen omfatter både stoffer som er fremstilt naturlig fra opiumsvalmuen, og stoffer som er kunstig fremstilt. Eksempler på opioider er heroin, opium, morfin, kodein, tramadol, metadon, buprenorfin, oksykodon og fentanyl. Syntetiske opioider omfatter blant annet nitazener, som er en gruppe særlig potente stoffer som første gang ble beslaglagt i Norge i 2022.¹⁵ Enkelte syntetiske opioider faller i kategorien «nye psykoaktive stoffer» (NPS), som omfatter nye stoffer fremstilt for rusformål på laboratorier.¹⁶

Opioider brukes i medisinsk behandling, særlig innen smertebehandling. Det er svært mange som bruker opioider lovlig som legemiddel i Norge – nesten 600 000 personer hentet ut minst én resept på opioider i 2018. Opioider brukes også i stor utstrekning som rusmidler, med heroin som det vanligste stoffet.¹⁷

Styrkegraden for heroin har ligget stabilt på 15–17 % i perioden 2017–2021, og har falt til 11 % i 2023. I beslagene under 5 gram var styrkegraden i gjennomsnitt på 10 %, mens styrkegraden i beslag over 100 gram var 13 %.¹⁸ Blant de syntetiske opioidene finnes det stoffer som er flere tusen

ganger sterkere enn morfin, og hvor inntak av svært små mengder av stoffet kan være dødelig.

Injisering er en vanlig inntaksmåte ved ulovlig bruk av opioider. De kan også røykes, sniffes eller spises. NPS-opioider omsettes også som øyedråper, nesenspray, pulver, tabletter eller som spisebare papirbiter («blottere»).

Ruseffekten av opioider er eufori, velvære, sløvhets, konsentrasjonssvekkelse, nedsatt feilkontroll samt økt impulsivitet og kritikk-løshet. Kroppslige effekter er at pupillene blir små og at hosterefleksen hemmes. Forstoppelse, kvalme, oppkast og vannlatingsplager er vanlig.

Overdose av opioider kan føre til at pustesenteret i hjernen hemmes, noe som kan gi pustestans og medføre dødsfall. Overdosedødsfall kan forekomme ved bruk av de fleste opioider, og en rekke ulike typer opioider forekommer som dødsårsak i overdoseregisteret. I 2023 var 76 % av overdosedødsfallene i Norge knyttet til bruk av opioider. Heroin var det enkeltstoffet som førte til flest dødsfall (21 %). Det skal samtidig understrekes at bare et mindretall av dødsfallene skyldtes inntak av kun ett stoff.¹⁹

Faren for overdose øker ved samtidig bruk av andre rusmidler, spesielt beroligende midler, sovemidler eller alkohol.

Kroppslige skader som følge av opioidbruk omfatter hudinfeksjoner på stikksteder og infeksjoner som smitter gjennom blod ved bruk av urent brukerstyr, slik som hepatitt og HIV. Det er betydelig økt sykkelighet og dødelighet blant opioidbrukere sammenlignet med resten av befolkningen.

Opioider er sterkt avhengighetskapende, særlig når de brukes for rusformål. Ved gjentatt bruk utvikles toleranse, og avbrutt inntak kan gi abstinenser i form av uro, angst, irritabilitet, smerter, svetting med videre. Trangen til inntak kan være til stede i lang tid etter at de fysiske abstinensreaksjonene er borte. Toleransen avtar raskt etter opphold i bruken, noe som gir risiko for overdose dersom bruken gjenopptas med samme dose som tidligere.

4.1.6 MDMA – ecstasy

MDMA (3,4-metylendioksymetamfetamin), også kalt ecstasy, er et syntetisk rusmiddel med sentralstimulerende virkninger. Stoffet omsettes både i form av pulver, krystallinsk materiale, tabletter og kapsler, som vanligvis inntas gjennom munnen.

¹⁴ FHI, Narkotikautløste dødsfall 2022 (fhi.no).

¹⁵ Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023, s. 7.

¹⁶ NPS er nærmere omtalt i faktaarket «Nye psykoaktive stoffer – NPS», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 16. februar 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

¹⁷ Jf. faktaarket «Opioider», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 16. februar 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

¹⁸ Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023, s. 6.

¹⁹ FHI, Narkotikautløste dødsfall 2023 (fhi.no).

Styrkegraden for MDMA i pulverform er som oftest høy, og lå i 2023 i gjennomsnitt på 91 %. Styrkegraden for MDMA-piller var i 2023 i gjennomsnitt 136 mg per tablett, og det har vært en jevn nedgang i styrkegraden de siste 10 årene. Dagens gjennomsnittlige styrkegrad er likevel høy sammenlignet med nivået for ca. 20 år siden, da styrkegraden typisk var 100 mg per tablett.²⁰

Rusvirkningen inntreffer 30–60 minutter etter inntak, og er på sitt sterkeste etter 2–3 timer. Det tar vanligvis 6–8 timer før virkningene er helt over etter inntak. Det er vanlig med gjentatt inntak i løpet av en brukperiode, for å forlenge rusen. Slik redosering øker risikoen for uønskede bivirkninger og forgiftning.

Vanlige ruseffekter av MDMA er eufori, økt våkenhet, forsterkede sanseopplevelser, økt utadvendthet og sosiabilitet, samt en følelse av nærhet og empati overfor andre. Ved høye doser har MDMA svakt hallusinogene virkninger. Rusvirkningen kan derfor både ligne på virkningen av sentralstimulerende stoffer som kokain og amfetamin, og på hallusinogene stoffer som LSD.

Høye doser gir risiko for psykotiske symptomer i form av hallusinasjoner og paranoide forestillinger. Dette kan lede til ulykker og farlige situasjoner. Langvarig bruk antas å kunne gi skader i sentralnervesystemet, og det synes å være en overhyppighet av psykisk lidelse og kognitiv svikt hos kroniske brukere av MDMA. Årsaksforholdene er imidlertid ikke avklart.

Alvorlig og dødelig MDMA-forgiftning er relativt sjelden. En norsk studie av obduksjoner fra 2000–2019 viser at MDMA var påvist hos 142 døde personer, og i 47 av disse bidro MDMA og andre sentralstimulerende stoffer til dødsfallet. Det ble imidlertid ikke fastslått noen tilfeller der MDMA alene førte til dødsfall. Konklusjonen i studien er at MDMA «kan ha bidratt til flere dødsfall i Norge» i den aktuelle perioden.²¹

Gjentatt og langvarig bruk av MDMA kan føre til utvikling av avhengighet. Abstinenssymptomer er vanligst ved langvarig og gjentatt bruk, og i slike tilfeller kan det også utvikles en langvarig toleranse som innebærer at det kreves større doser for å oppnå samme ruseffekt. Ved noen få inntak oppstår det i liten grad abstinenser, men det kan oppstå forbigående toleranseutvikling. Avhengighetspotensialet antas å være lavere for

MDMA enn for amfetamin, kokain, alkohol og tobakk.²²

4.1.7 Benzodiazepiner

Benzodiazepiner er en gruppe stoffer som både omfatter registrerte legemidler som er lovlig produsert, og stoffer som er ulovlig fremstilt for rusformål (såkalte designer-benzodiazepiner). Både legemiddelgodkjente og illegalt fremstilte benzodiazepiner benyttes som rusmidler. Vanlige benzodiazepiner er Valium (inneholder det narkotiske virkestoffet diazepam), Rivotril (inneholder det narkotiske virkestoffet klonazepam), Xanor/Xanax (inneholder det narkotiske virkestoffet alprazolam) og Sobril (inneholder det narkotiske virkestoffet oksazepam).²³

Misbrukspotensialet varierer mellom ulike benzodiazepiner. Diazepam, klonazepam og alprazolam er eksempler på stoffer med høyt misbrukspotensial og som i stor grad benyttes for rusformål. Oksazepam er eksempel på et stoff som er mindre egnet som rusmiddel på grunn av langsamt opptak i kroppen.²⁴

Benzodiazepiner omsettes i hovedsak som tabletter som inntas oralt. Stoffene kan også inntas ved injeksjon, bruk av stikkpiller og på andre måter.

Benzodiazepiner virker generelt angstdempende og beroligende, og har en søvndyssende effekt. En rekke mentale og motoriske ferdigheter blir svekket. Virkningen, spesielt ved høye doser, kan også være hevet stemningsleie, ukritisk atferd og økt impulsivitet.

Inntak av benzodiazepiner kan føre til økt aggressivitet ved provokasjon, og slik atferd kan særlig forsterkes hos personer som allerede er tilbøyelige til slik atferd.

Bruken kan føre til kognitive svekkelser, noe som gradvis bedres når bruken opphører. Hos en del brukere kan kognitiv svekkelse vare i lengre tid.

Overdose med benzodiazepiner alene gir sjelden svært alvorlige forgiftningsreaksjoner. Benzodiazepiner er ikke nevnt blant stoffgruppene som førte til overdosedødsfall i 2023.²⁵ Overdosedøds-

²⁰ Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023, s. 6.

²¹ Ragnhild E. G. Jamt mfl., «Dødsfall assosiert med MDMA i perioden 2000-19», *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 19. mai 2022.

²² Jf. faktaarket «MDMA eller 'Ecstasy'», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 17. februar 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

²³ Jf. faktaarket «Benzodiazepiner og Z-hypnotika», Oslo universitetssykehus og NK-TSB, oppdatert 14. juli 2023 (oslo-universitetssykehus.no).

²⁴ Norsk legemiddelhåndbok, Benzodiazepinavhengighet, revidert 26. juli 2022.

²⁵ Jf. FHI, Narkotikautløste dødsfall 2023 (fhi.no).

fall er likevel beskrevet i sjeldne tilfeller.²⁶ Bruk av benzodiazepiner sammen med andre dempende stoffer, spesielt opioider, øker risikoen for livstruende forgiftningsreaksjoner.

Benzodiazepiner har høyt potensial for avhengighet, særlig når stoffene brukes for rusformål. Toleranse kan utvikles raskt, allerede etter 1–2 ukers bruk. Når en person med opparbeidet toleranse kutter ut bruken av stoffene for raskt, vil det oppstå abstinenssymptomer. Lengre tids bruk kan gi opphav til abstinenssyndrom, en tilstand som i alvorlige tilfeller er livstruende. Abstinensene kan innebære ulike former for kroppslig ubehag, forvirringstilstander og hallusinasjoner (delirium).

«Z-hypnotika» er benzodiazepinlignende stoffer med tilnærmet lik virkning som benzodiazepiner. Denne kategorien omfatter de tre sovemidlene zopiklon, zolpidem og zaleplon. Disse stoffene omsettes også ulovlig og har misbruks- og avhengighetspotensial. Av de nevnte stoffene er det kun zolpidem som står på narkotikalistene.

4.2 Bruk av narkotika i befolkningen

4.2.1 Cannabis

Cannabis (primært i form av hasj og marihuana) er det klart mest brukte illegale rusmiddelet i Norge. Dette fremkommer både i befolknings-

undersøkelser og gjennom politiets tall over narkotikabeslag.²⁷

I 2022 oppga 27 % mellom 16 og 64 år å ha prøvd cannabis i løpet av livet. Det var 5,5 % som oppga å ha brukt cannabis i løpet av det siste året, mens 2,4 % oppga å ha brukt cannabis de siste fire ukene. Tallene over bruk det siste året eller hyppigere har vært relativt stabile fra 2012 til 2022. Andelen som oppgir å ha brukt cannabis i løpet av livet har økt fra 19 % i 2012 til 27 % i 2022. Det er relativt stor variasjon i løpet av perioden, slik at det er vanskelig å si om dette er uttrykk for en reell økning i cannabisbruken i samfunnet.

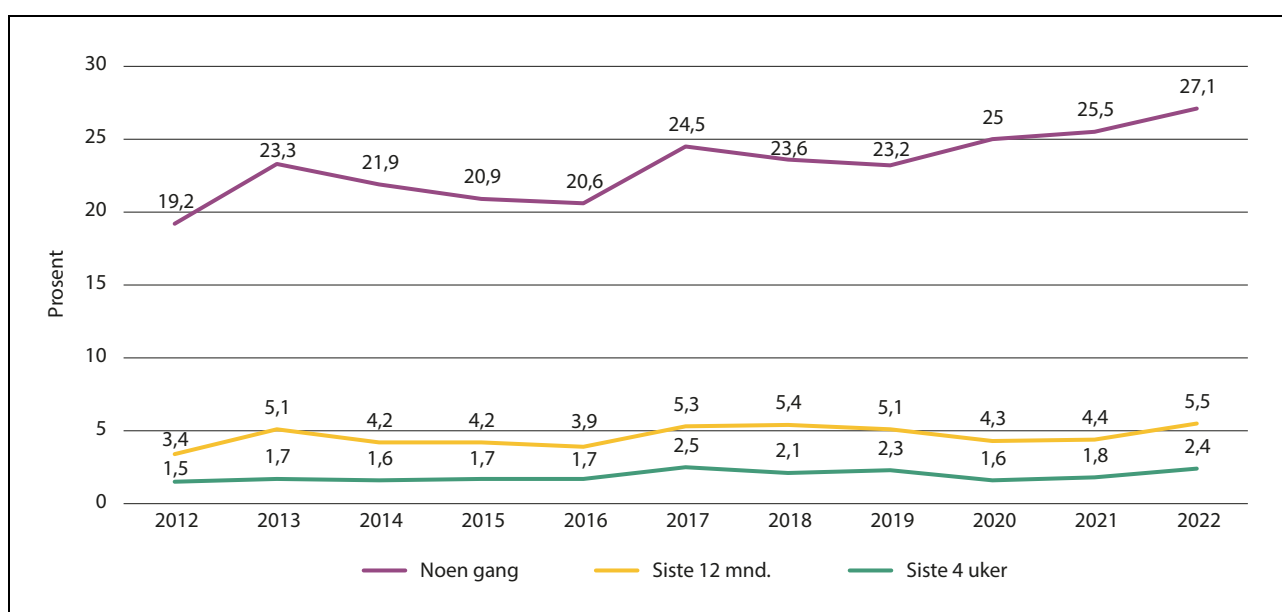
Blant de som oppgir å ha brukt cannabis i løpet av livet, oppgir 60 % å ha brukt det 1–5 ganger. Dette viser at de fleste som prøver cannabis bare bruker det noen få ganger.

Nylig bruk av cannabis – dvs. i løpet av de siste 12 måneder – forekommer langt oftere i de yngre aldersgruppene, jf. figur 4.2. Mens det i hele befolkningen er 5,5 % som har brukt cannabis i løpet av de siste 12 månedene, er forekomsten dobbelt så høy i gruppen 16–20 år.

Tradisjonelt har det vært klart flere menn enn kvinner som bruker cannabis jevnlig. Tallene for 2022 viser imidlertid en markert økning i jevnlig bruk blant kvinner mens andelen menn har holdt seg stabil.

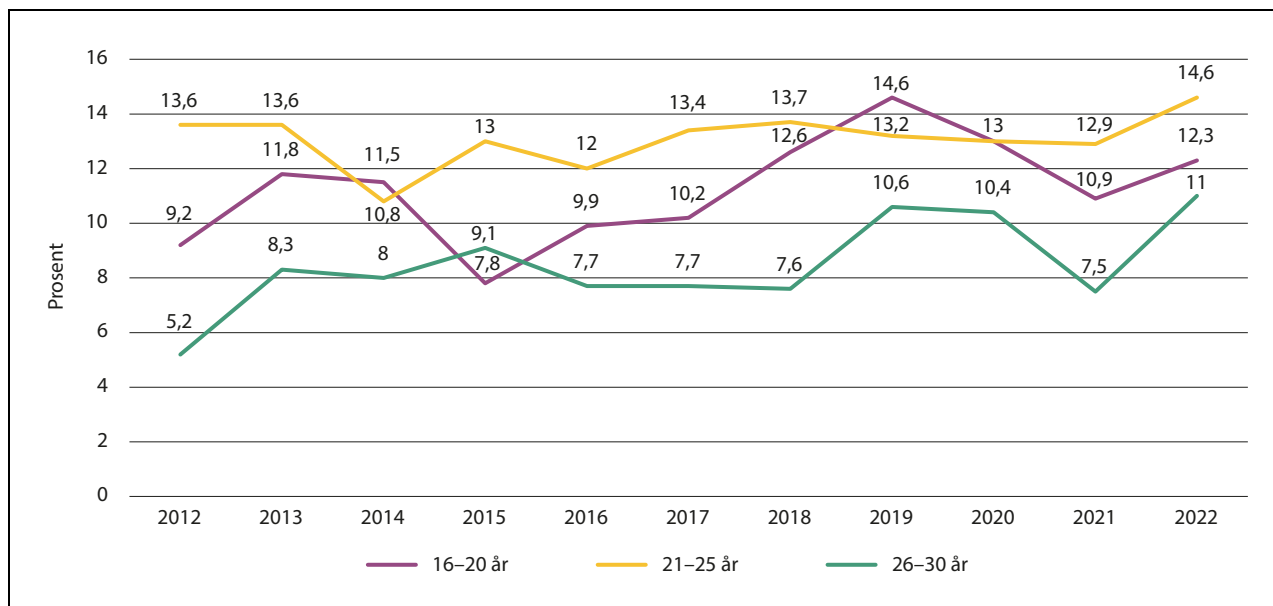
²⁶ Jf. nettartikkelen «Benzodiazepiner – behandlingsanbefaling ved forgiftning», Giftinformasjonen, vurdert 2019 (helsebiblioteket.no).

²⁷ Informasjonen i dette punktet er i hovedsak hentet fra FHIs rapport «Narkotika i Norge» (fhi.no).



Figur 4.1 Cannabisbruk i Norge, 2012–2022.

Kilde: FHI og SSB



Figur 4.2 Andelen som har brukt cannabis siste 12 måneder, ulike aldersgrupper.

Kilde: FHI og SSB

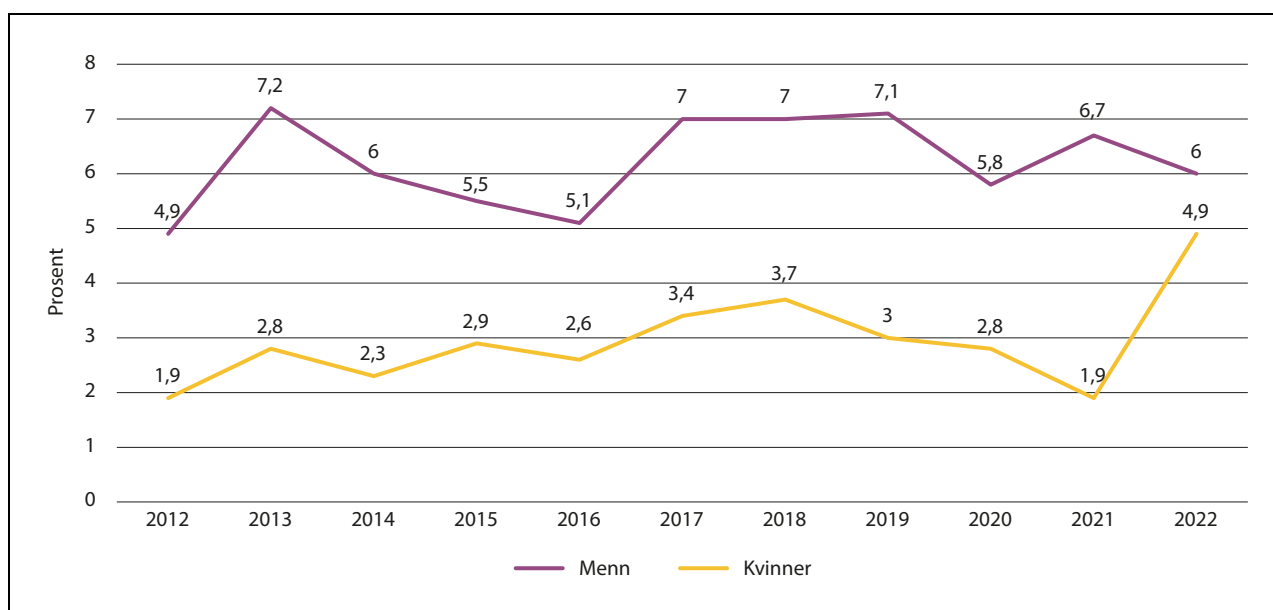
Debutalderen for bruk av cannabis er i gjennomsnitt 19 år i hele gruppen som er omfattet av FHIs spørreundersøkelse for 2022, dvs. i hele gruppen fra 16–64 år.

Cannabis er det nest mest brukte ulovlige rusmidlet blant pasienter som mottar behandling for rusmiddellidelser, etter opioider.²⁸ Blant denne

gruppen er gjennomsnittlig debutalder for bruk av cannabis 15 år (tall for 2018)²⁹.

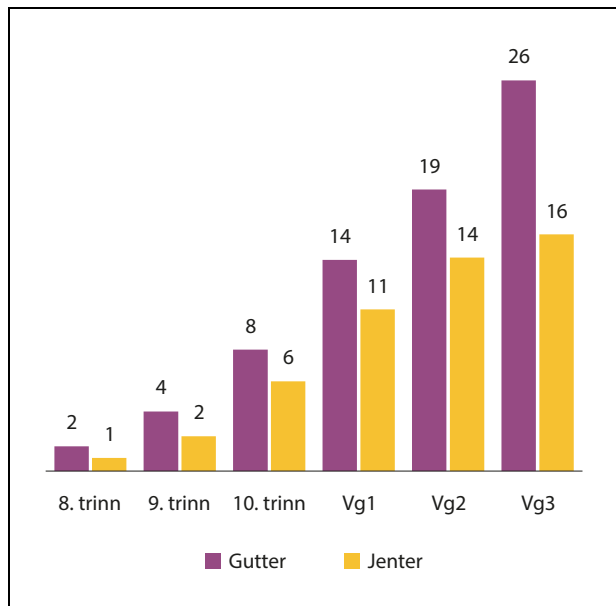
²⁸ Jf. punkt 5.3 nedenfor.

²⁹ Helsedirektoratet, Aktivitetsdata for psykisk helsevern for voksne og tverrfaglig spesialisert rusbehandling 2018, s. 28.



Figur 4.3 Andelen som har brukt cannabis siste 12 måneder, menn og kvinner.

Kilde: FHI og SSB



Figur 4.4 Andel som har brukt cannabis det siste året, blant gutter og jenter på ulike klassetrinn, tall for 2022.

Kilde: Ungdata 2022

Bruk av cannabis blant ungdom

Bruken av narkotika blant elever på ungdomsskoler og videregående skoler i Norge er beskrevet i NOVA-rapporten Ungdata 2022.³⁰ Undersøkelsen

³⁰ Anders Bakken, «Ungdata 2022. Nasjonale resultater», NOVA Rapport 5/22.

baserer seg på spørreundersøkelser blant skoleelever på de aktuelle klassetrinnene.

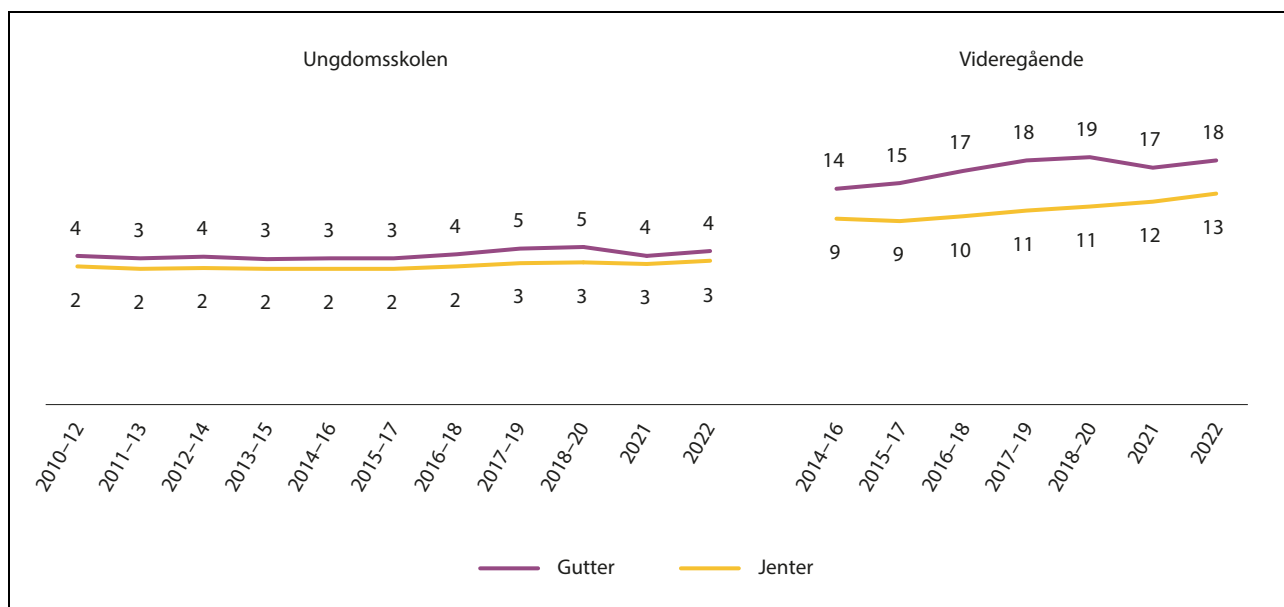
Figurene³¹ over viser at andelen som har brukt cannabis øker betydelig for hvert skoleår. Fra 10. trinn er forekomsten av bruk siste 12 måneder høyere enn i befolkningen som helhet (jf. tallene fra FHI over). På VG3 er andelen gutter som har brukt cannabis i løpet av det siste året nesten 5 ganger høyere enn i befolkningen som helhet. Andelen av elever på videregående skole som har brukt cannabis i løpet av det siste året har vært relativt stabil gjennom perioden fra 2014 til 2022, likevel slik at tallene for 2022 ligger klart høyere enn tallene for 2014 (jf. figur 4.5).

4.2.2 Sentralstimulerende stoffer

Etter cannabis er de sentralstimulerende stoffene kokain, amfetamin/metamfetamin og MDMA de typene narkotika som oftest rapporteres brukt i befolkningsundersøkelsene. Figuren under gir oversikt over bruken av disse stoffene blant personer mellom 16 og 64 år i 2022. Mellom 5 og 7 prosent oppga bruk av de enkelte stoffene noen gang. Kokain var også det sentralstimulerende stoffet flest rapporterte bruk av i løpet av de siste 12 måneder (2%).

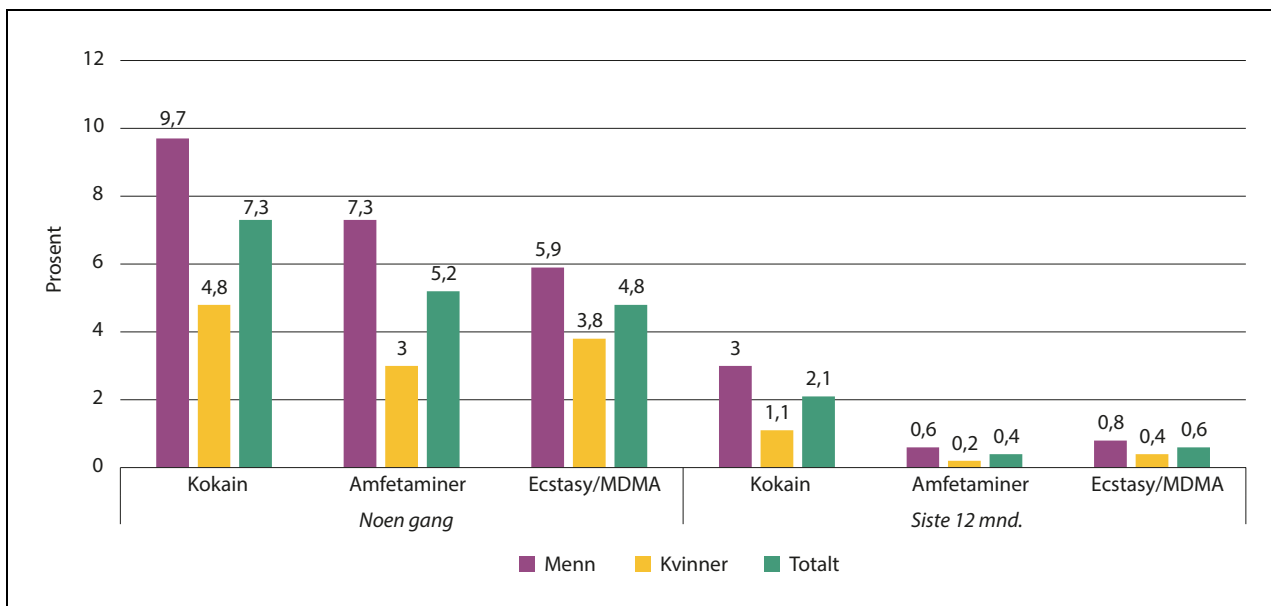
Tallene fra FHI viser – på samme måte som for cannabis – at nylig bruk av sentralstimulerende

³¹ Anders Bakken, «Ungdata 2022. Nasjonale resultater», NOVA Rapport 5/22, s. 41.



Figur 4.5 Andel elever som har brukt cannabis det siste året, fordelt etter kjønn og skoleslag, utvikling 2010–2022.

Kilde: Ungdata 2022



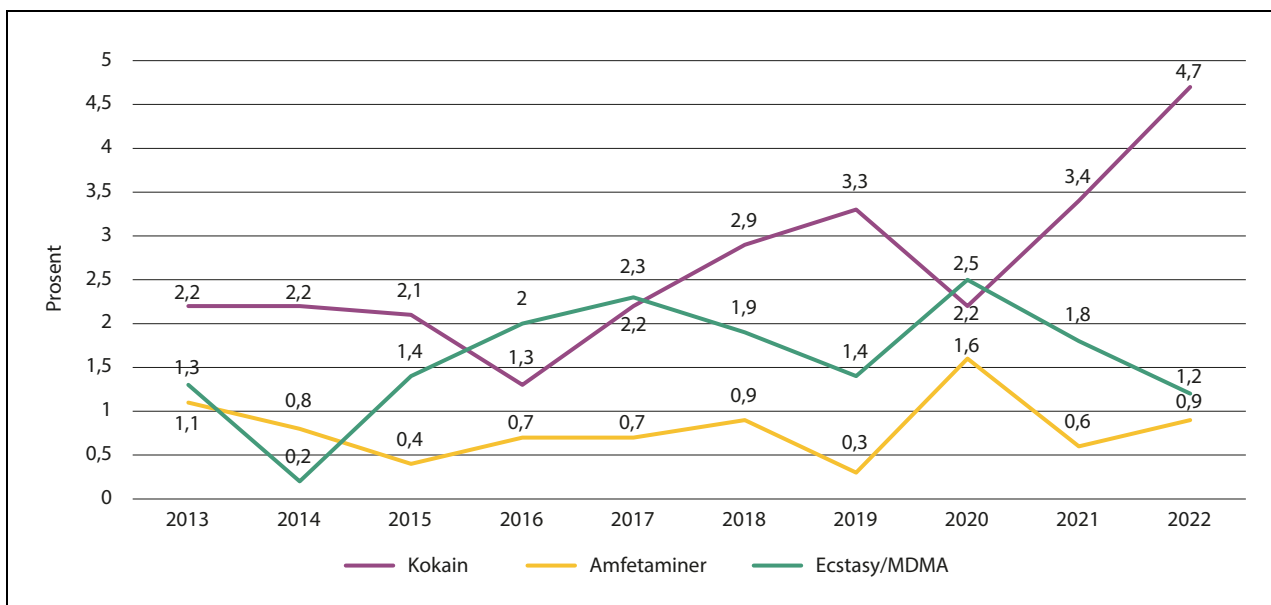
Figur 4.6 Andel av befolkningen 16–64 år som har brukt sentralstimulerende narkotika, tall for 2022.

Kilde: FHI og SSB

stoffer var mest utbredt i de yngste aldersgruppene. Figur 4.7 viser utviklingen i andelen som i løpet av de siste 12 måneder har brukt kokain, amfetaminer og ecstasy/MDMA blant 16–30 åringer, i perioden 2013–22. FHI har presisert at antallet som oppgir slik bruk var lavt, og endringer fra ett år til et annet må derfor tolkes med forsiktighet. Hvis tidsserien deles i to og man

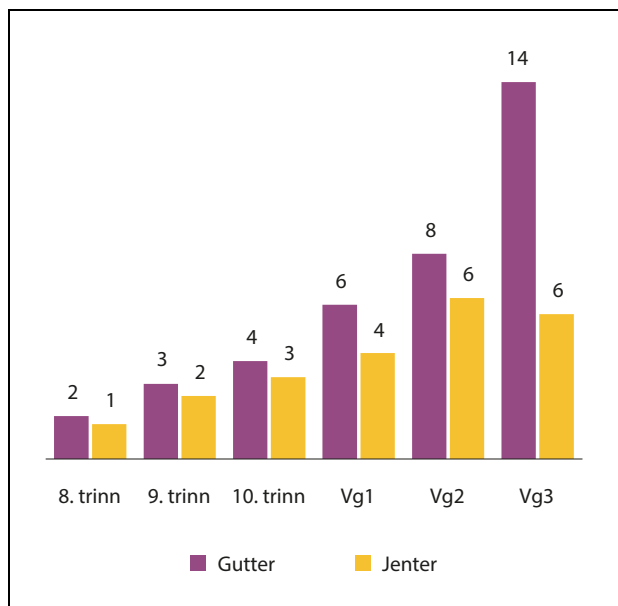
sammenligner periodene 2013–2017 og 2018–2022, er det kun bruken av kokain som har økt i signifikant grad det siste tiåret.

Blant personer som mottar helsebehandling for rusproblematikk, er amfetamin det sentralstimulerende stoffet som hyppigst forekommende. Debutalderen i denne gruppen er 18 år for amfetamin.



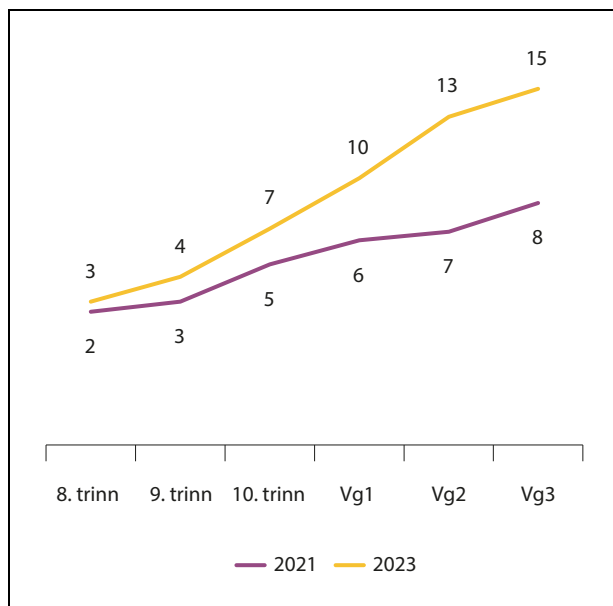
Figur 4.7 Bruk av sentralstimulerende narkotika siste 12 måneder blant personer 16–30 år, fra 2013–2022.

Kilde: FHI og SSB



Figur 4.8 Andel som har brukt andre stoffer enn cannabis i løpet av siste år, etter klassetrinn og kjønn. Tall for 2022.

Kilde: Ungdata 2022



Figur 4.9 Andel på ulike klassetrinn som har brukt andre stoffer enn cannabis i løpet av det siste året. Tall for Oslo 2021–2023.

Kilde: Ung i Oslo 2023.

Ungdom – bruk av andre stoffer enn cannabis

Ungdata 2022 gir informasjon om skoleelevers bruk av «andre narkotiske stoffer enn hasj eller marihuana»³² Dataene skiller ikke mellom ulike typer stoffer i denne kategorien. På bakgrunn av statistikken for hele befolkningen er det grunn til å tro at kokain og amfetamin/metamfetamin er de vanligst brukte stoffene også for ungdom, når det ses bort fra cannabis.

Tallene viser en jevn økning fra ungdomsskoletrinnene og opp til videregående, med en særlig høy økning blant gutter på VG3.

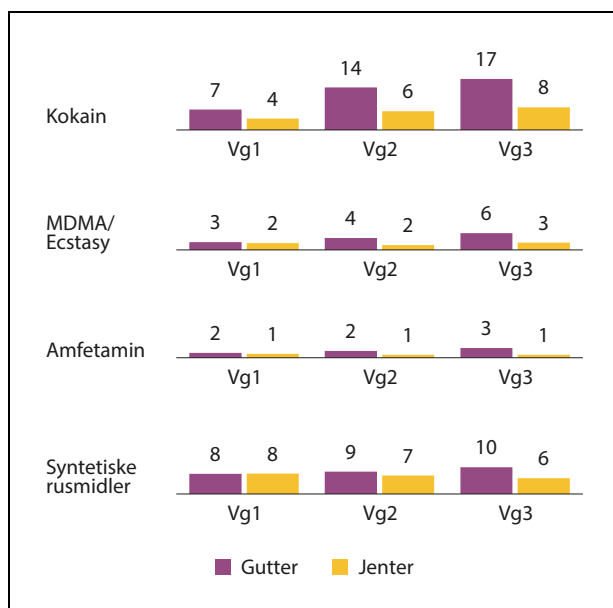
I NOVAs undersøkelse Ung i Oslo 2023 er det oppgitt tall på bruk av ulike typer sentralstimulerende stoffer.³³ Tallene er basert på spørreundersøkelser blant elever på ungdomsskoler og videregående skoler i Oslo.

Figuren viser at det fra 2021 til 2023 har vært en klar økning i andelen skoleungdom som har brukt andre stoffer enn cannabis i Oslo. Økningen er tydeligst blant elever på videregående skole.

Kokain peker seg ut som det nest mest brukte rusmidlet på videregående skoler i Oslo, etter cannabis. Det er klart flest gutter som bruker

kokain, og det er blant guttene i VG2 og VG3 at andelen brukere er størst.

Andelen videregående elever i Oslo som oppga å ha brukt kokain det siste året, økte markert fra 2018 til 2023. Det samme gjelder bruk siste år av syntetiske rusmidler (blant annet syntetisk canna-

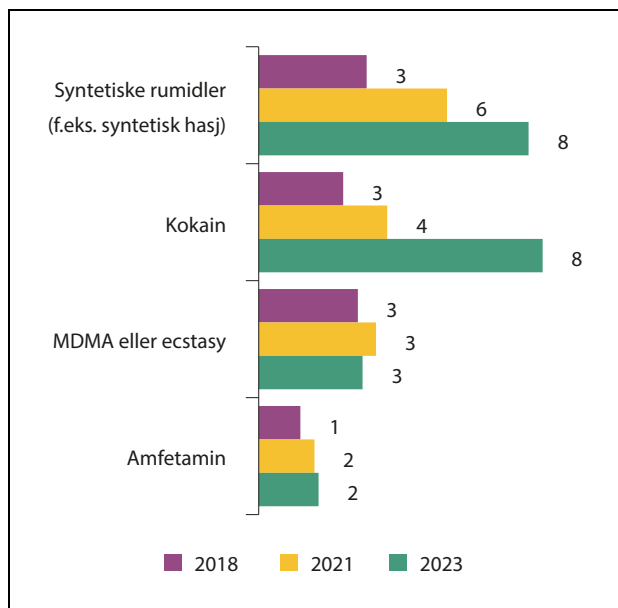


Figur 4.10 Andel som har prøvd ulike stoffer i løpet av det siste året, fordelt etter klassetrinn og kjønn. Tall for Oslo 2023.

Kilde: Ung i Oslo 2023.

³² Anders Bakken, «Ungdata 2022. Nasjonale resultater», NOVA Rapport 5/22, s. 41.

³³ Anders Bakken, «Ung i Oslo 2023. Ungdomsskolen og videregående skole», NOVA Rapport 6/2023, s. 60 flg.



Figur 4.11 Andel elever på videregående skoler som har brukt andre typer narkotika enn cannabis. Tall for Oslo 2018–2023.

Kilde: Ung i Oslo 2023.

bis). Det bør påpekes at det er tale om endringer fra relativt lave tall og over en kort tidsperiode.

4.2.3 Sammenligning med andre land i Europa

Forekomsten av narkotikabruk i Norge sammenlignet med andre europeiske land kan analyseres gjennom tall fra EUs narkotikabyrå (EMCDDA).

Norge plasserer seg i et midtsjikt i Europa når det gjelder bruk av cannabis i befolkningen (jf. tabell 4.1). Dette gjelder også for unge personer (15–34 år) som har brukt cannabis noen gang i løpet av livet og i løpet av det siste året. I 2022 var det i Norge ca. en tredjedel av unge (15–34 år) som hadde brukt cannabis noen gang i løpet av livet. I skandinavisk sammenheng ligger dette tallet mellom tallene for Danmark (41,7 % i 2023) og Sverige (22,9 % i 2022).³⁴

Blant de sentralstimulerende stoffene er det både i norsk og i europeisk sammenheng kokain som er det vanligst brukte stoffet. Tall fra EMCDDA indikerer at kokainbruken i Norge for befolkningen som helhet ligger noe over snittet i

Europa, likevel slik at vi er på omtrent samme nivå som flere andre vesteuropeiske land (jf. tabell 4.2). Både i Norge og i Europa ellers er bruken av kokain klart størst i den yngre del av befolkningen (15–34 år). Blant yngre som har brukt kokain det siste året lå Norge i 2022 godt over det europeiske snittet, kun slått av Nederland og Irland.³⁵

Ungdom – sammenligning av bruk i Norge og Europa.

Narkotikabruk blant skoleungdom belyses gjennom data fra ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs), som er innhentet fra 15–16 åringer i europeiske land.³⁶ I Norge gjennomføres undersøkelsen overfor elever i 10. klasse. Undersøkelsen har vært gjennomført hvert fjerde år fra 1995, og de nyeste tilgjengelige dataene er fra 2019.

Det er relativt store forskjeller mellom de europeiske landene i andelen av skoleungdom som noen gang har prøvd cannabis. I grove trekk kan man – basert på tallene for 2019 – si at landene i Norden og i østlige deler av Europa har den laveste bruken av cannabis blant skoleungdom. I sentrale og vestlige deler av Europa er bruken generelt høyere i de fleste land.

Undersøkelsen viser at langt færre 10.-klassinger i Norge oppgir å ha brukt cannabis enn snittet i Europa. I tallene for 2019 oppgir 8,7 % av norske 10. klassinger at de har prøvd cannabis noen gang, mens gjennomsnittet i Europa er på 15,1 %.

I Sverige er forekomsten av cannabisbruk på lignende nivå som i Norge – 8,0 % i 2019. I Danmark er tallet langt høyere – 16,9 % i 2019. Både Norge, Danmark og Sverige har hatt en økning fra 2015 til 2019 i andelen som har prøvd cannabis, men Danmark har hatt den største økningen og ligger noe over snittet for Europa. Alle de tre skandinaviske landene har klart lavere forekomst av cannabisbruk blant skoleungdom enn de fleste andre vesteuropeiske land. I for eksempel Tyskland, Frankrike og Nederland lå andelen av skoleungdom som oppga bruk av cannabis noen gang, på ca. 22 % i 2019.

³⁵ EMCDDA, European Drug Report 2024.

³⁶ Rapporter og data er tilgjengelig på nettsiden www.espad.org. Se også FHI's rapport «Bruk av cannabis og andre ulovlige rusmidler blant 15–16 åringer – Resultater fra ESPAD 2019» (fhi.no).

³⁴ EMCDDA, European Drug Report 2024.

Tabell 4.1 Prosentandel mellom 15 og 64 år som har brukt cannabis noen gang i løpet av livet, i utvalgte europeiske land.

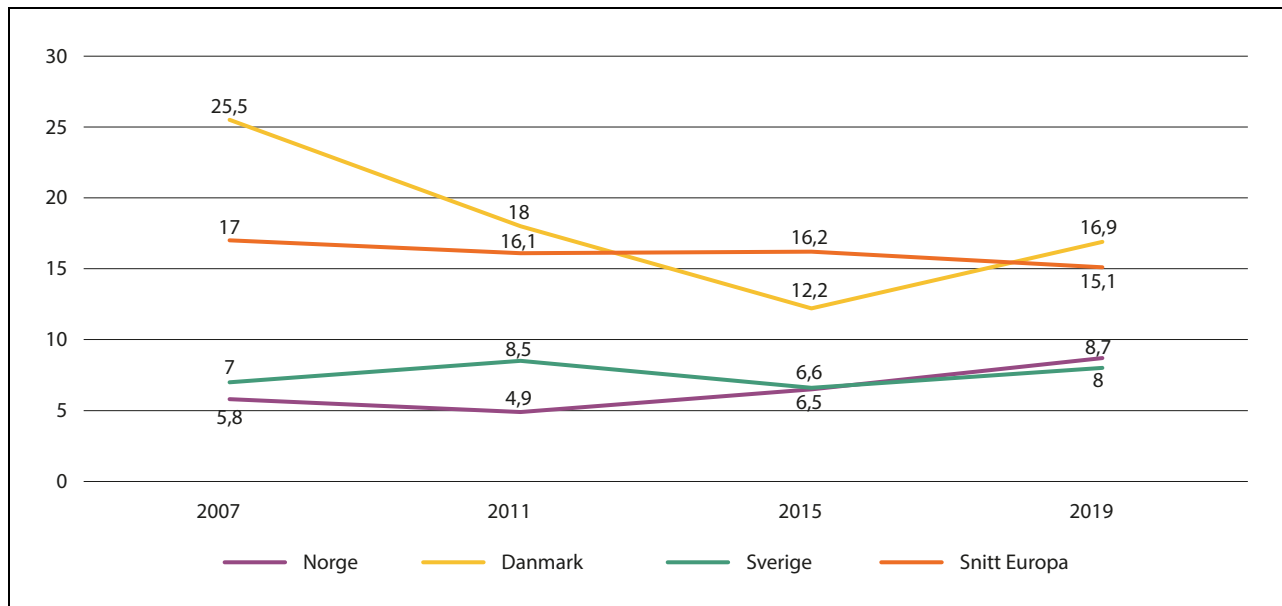
Country	Year	Males	Females	Total
France	2021	54,9	39,9	47,3
Spain	2022	48,8	32,9	40,9
Denmark	2021	44	32	37,9
Germany	2021	38,9	30,2	34,7
Italy	2017	39,1	26,4	32,7
Netherlands	2021	35,7	23,9	29,8
Czechia	2021	31,1	21,1	25,9
Finland	2018	29,8	21,3	25,6
Norway ¹	2021	30,3	20,5	25,5
Estonia	2018	30,8	20,3	24,5
Ireland	2019	29,5	19,3	24,4
Luxembourg	2019	27,8	19,6	23,3
Croatia	2019	28,8	16,9	22,9
Austria	2020	24,8	20,6	22,7
Belgium	2018	28,1	17,3	22,6
Slovenia	2018	24,7	16,5	20,7
Sweden	2021	21,9	13,1	17,6
Slovakia	2019	23,4	10,6	17
Latvia	2020	22	8,2	15
Cyprus	2019	21,5	7,1	14,1
Lithuania	2021	20,7	6,8	13,7
Poland	2018	16,4	7,7	12,1
Greece	2015	15,8	6,3	11
Portugal	2016	15,6	6,6	11
Bulgaria	2020	9,5	7,8	8,7
Hungary	2019	8,4	4	6,1
Romania	2019	8	4,3	6,1
Malta	2013	6,7	2	4,3
Türkiye	2017	5,4	0,2	2,7
Snitt alle land				20,7

¹ Nylig publiserte tall for Norge for 2022 viser at den totale forekomsten økte til 27,1 %, jf. EMCDDA, European Drug Report 2024. Kilde: EMCDDA, European Drug Report 2023.

Tabell 4.2 Prosentandel mellom 15 og 64 år som har brukt kokain noen gang i løpet av livet, i utvalgte europeiske land.

Country	Year	Males	Females	Total
Spain	2022	17,4	6,6	12
Ireland	2019	11,6	5,1	8,3
Denmark	2021	11	5,3	8,1
Netherlands	2021	11	4,8	7,9
Italy	2017	8,9	4,8	6,9
Austria	2022	7,2	5,1	6,2
Norway ¹	2021	8	3,5	5,8
France	2017	8,1	3,2	5,6
Germany	2021	7,1	4	5,6
Estonia	2018	7	3,7	5
Croatia	2019	7	2,5	4,8
Finland	2018	4,8	1,5	3,2
Luxembourg	2019	4,2	1,8	2,9
Latvia	2020	4,1	1,5	2,7
Slovenia	2018	3,6	1,6	2,7
Bulgaria	2020	2,5	1,5	2
Cyprus	2019	3,1	0,6	1,8
Lithuania	2021	2,9	0,6	1,8
Hungary	2019	1,8	1,5	1,7
Romania	2019	2,1	1	1,6
Czechia	2021	2,1	0,7	1,4
Greece	2015	1,9	0,8	1,3
Portugal	2016	1,9	0,6	1,2
Slovakia	2019	1,6	0,1	0,9
Poland	2018	1,1	0,4	0,7
Malta	2013			0,5
Türkiye	2017	0,3	0	0,2
Snitt alle land				3,9

¹ Nylig publiserte tall for Norge for 2022 viser at den totale forekomsten økte til 7,3 %, jf. EMCDDA, European Drug Report 2024.
Kilde: EMCDDA, European Drug Report 2023



Figur 4.12 Prosentandel skoleungdom 15–16 år som oppgir å ha brukt cannabis noen gang, fra 2007–2019.

Kilde: ESPAD

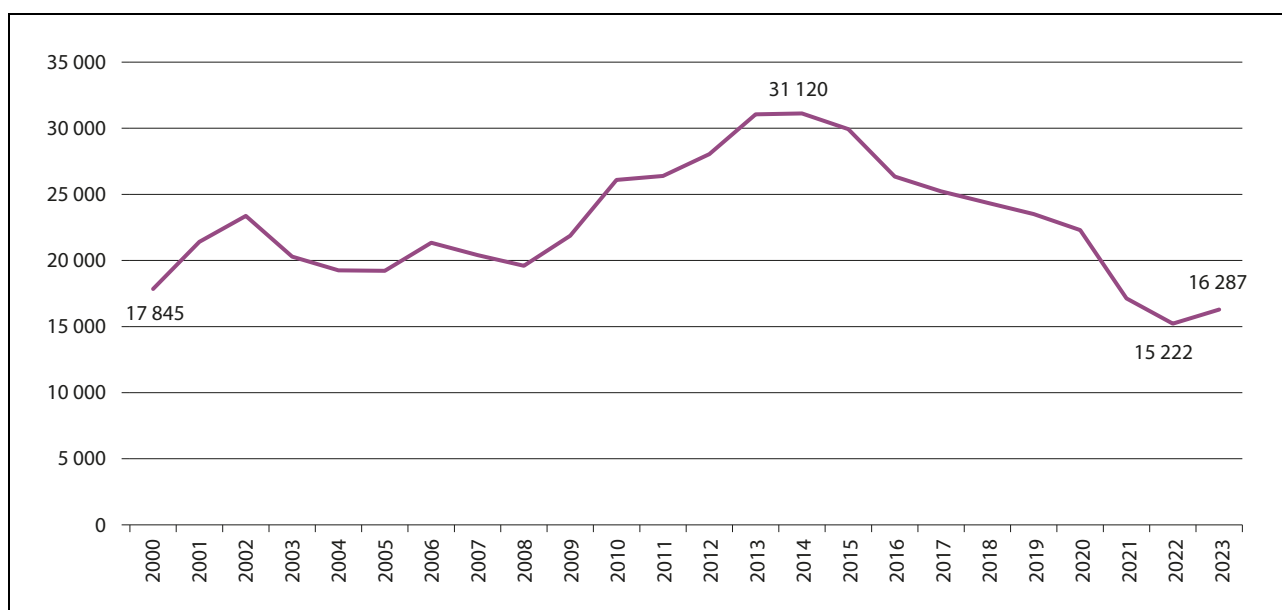
4.3 Beslag av narkotika i Norge – internasjonale trender

Narkotika som beslaglegges av politi og tollvesen i Norge skal som hovedregel sendes inn og registreres hos Kripas.³⁷ Kripas gjennomfører også narkotikaanalyser i straffesaker på oppdrag

³⁷ Jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014, punkt VI.1, med videre henvisninger. Det gjelder noen unntak for khat og cannabisplanter.

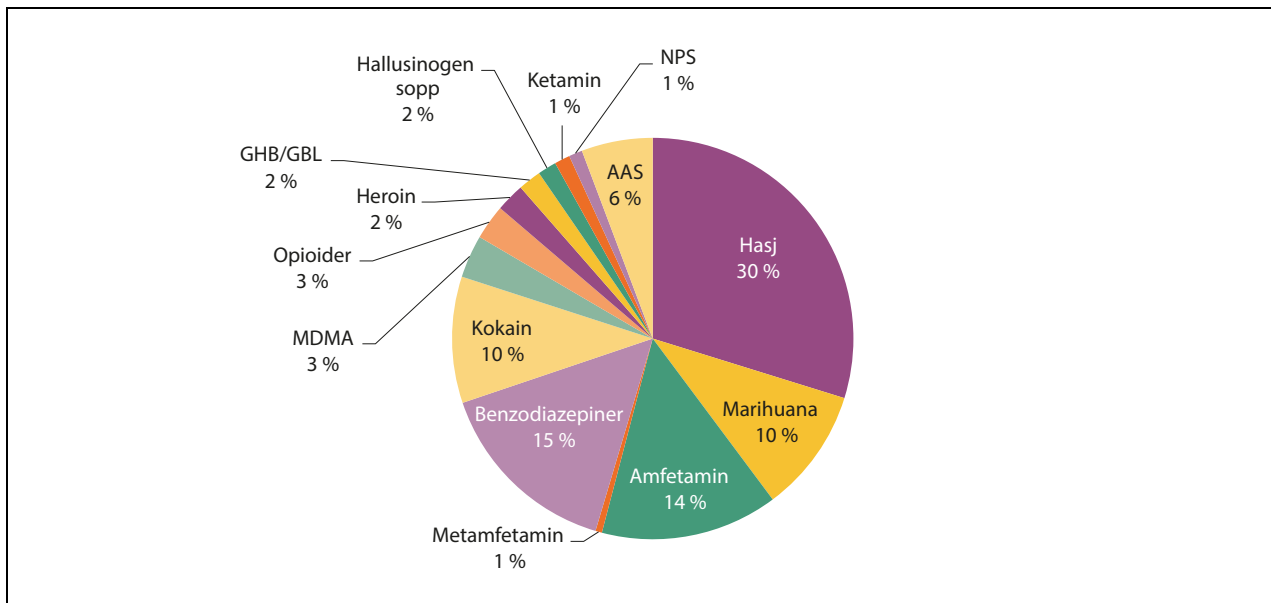
fra politidistriktene, blant annet med sikte på vekt, identifisering av stofftype og analyse av styrkegrad.

Statistikken over narkotikabeslag presenteres her for å gi et bilde av narkotikasituasjonen i Norge, herunder hvilke stoffer som er de vanligste i Norge og utviklingen over tid. Hvor mye narkotika som blir beslaglagt, vil naturlig henge sammen med antallet straffesaker som politiet behandler. Utviklingen i anmeldte narkotikasaker beskrives i punkt 8.3.



Figur 4.13 Antall saker med beslag av narkotika 2000–2023.

Kilde: Kripas



Figur 4.14 Fordeling av beslag i 2023 etter stofftype.

Kilde: Kripos

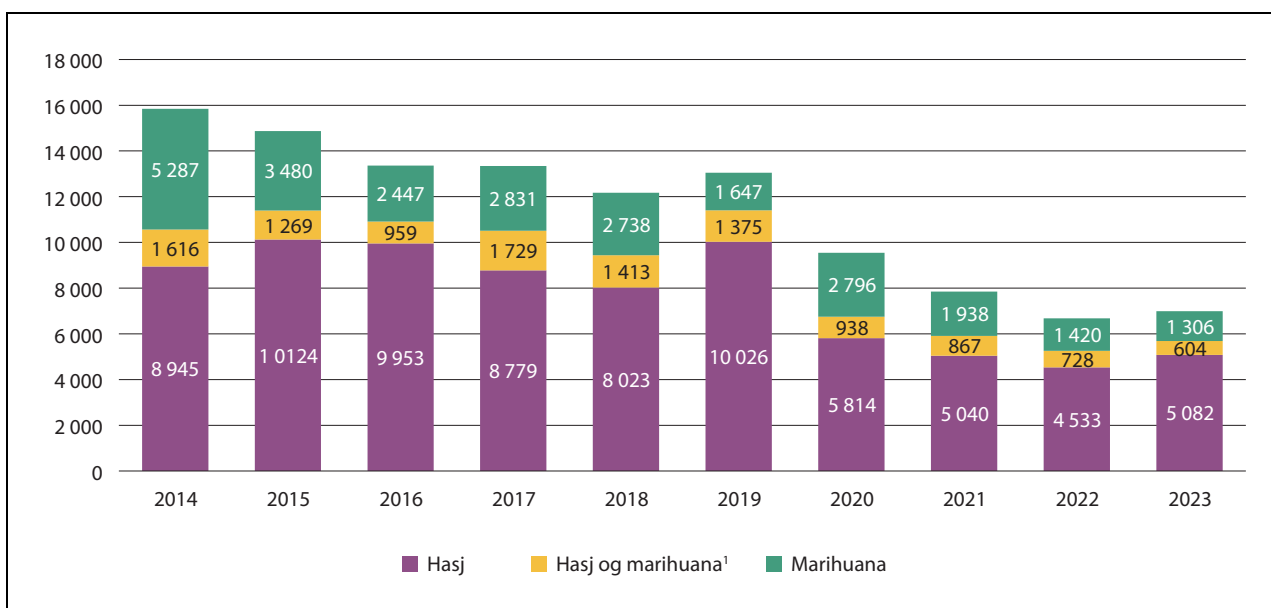
Kripos' doping- og narkotikastatistikk 2023 gir oversikt over det totale antallet narkotikabeslag som er gjort av enten politi eller tollvesen fra 2000 og frem til 2023, jf. figur 4.13.

Det har over tid har vært en nedgang i antallet narkotikabeslag, og antallet saker i 2023 ligger på rundt halvparten av toppåret 2014. Fra 2022 til 2023 har det likevel vært en økning på 7 % i antallet saker. Denne økningen kan ses i sammenheng med

økningen i antallet anmeldelser i narkotikasaker fra 2022 til 2023, jf. nærmere omtale under punkt 8.3.

Fordelingen av beslag mellom ulike typer stoffer viser at cannabis (hasj og marihuana) er det enkeltstoffet som klart oftest beslaglegges, fulgt av amfetamin og kokain. Se figur 4.14.

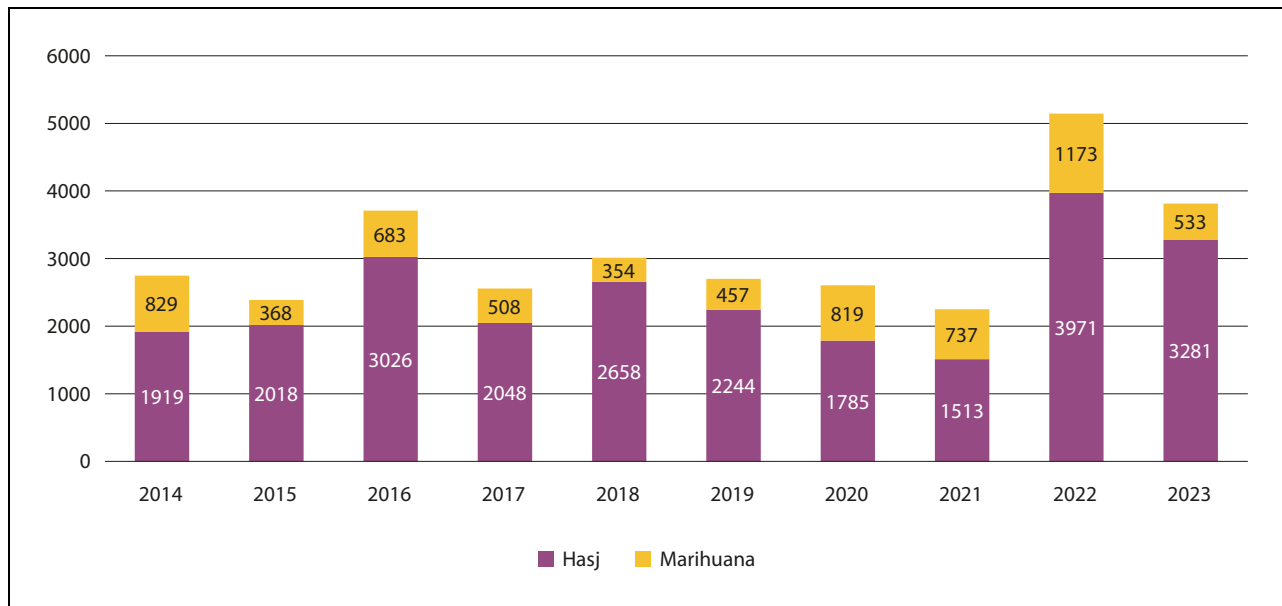
For cannabis har antallet beslag gått jevnt nedover de siste ti årene, og ligger nå under halvparten av nivået i 2014 (jf. figur 4.15).



Figur 4.15 Antall beslag av cannabis per år, 2014–2023.

¹ Hasj og marihuana beslaglagt i samme sak.

Kilde: Kripos

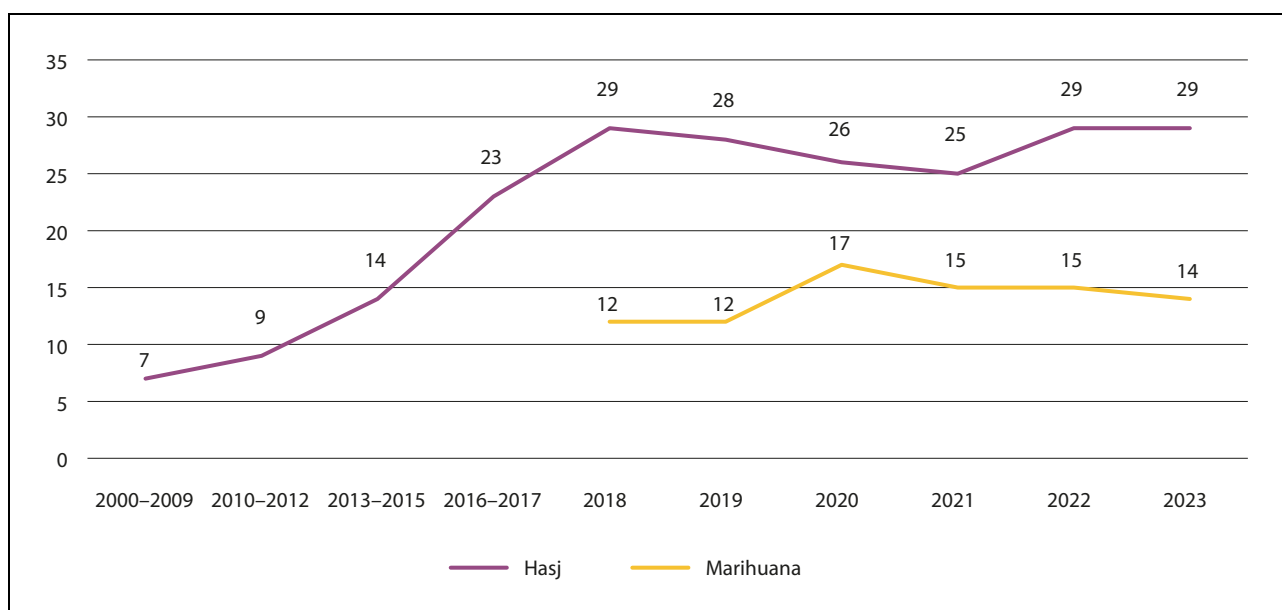


Figur 4.16 Beslaglagt mengde cannabis per år, 2014–2023.

Kilde: Kripos

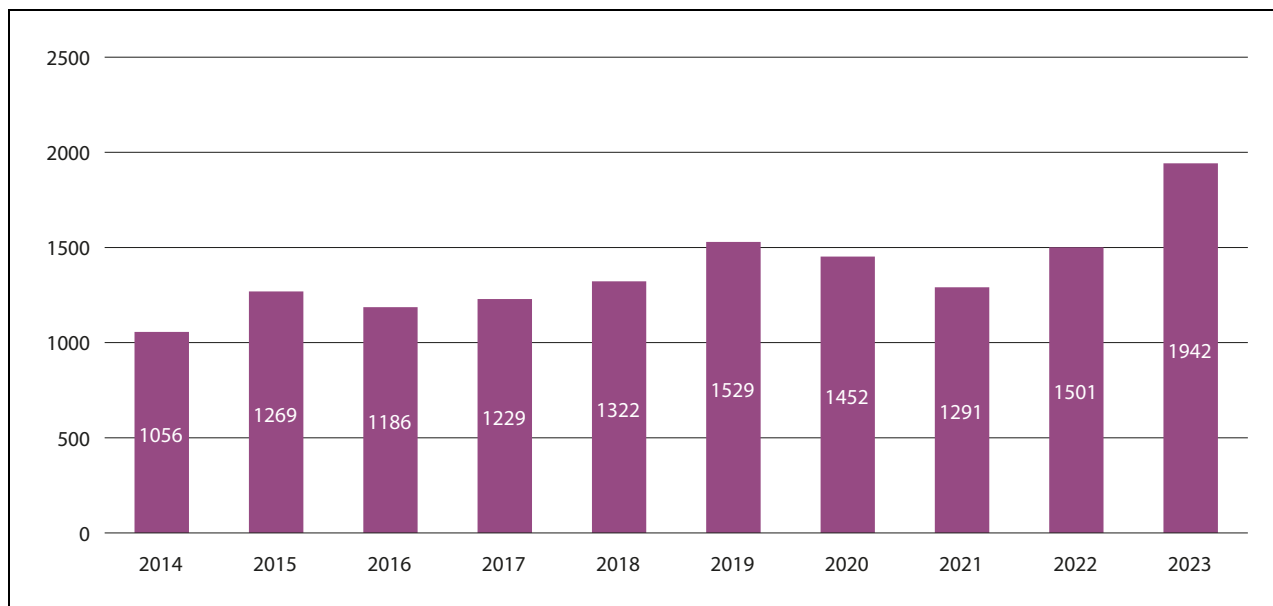
Beslaglagt mengde har imidlertid ikke gått ned i særlig grad i samme periode, hvilket innebærer at gjennomsnittlig mengde på beslagene har økt. Det er videre verdt å peke på at styrkegraden for cannabis, særlig for hasj, har økt i betydelig grad fra tidlig på 2000-tallet og frem til 2023 (jf. figur 4.17). Økt styrkegrad er forbundet med sterkere rus og høyere risiko for skadevirkninger, jf. beskrivelsen av stoffenes virkninger i punkt 4.1.

For kokain har utviklingen gått motsatt vei av cannabis de siste ti årene. Antallet beslag er nesten doblet fra 2014 og frem til 2023. Beslagsmengdene har samtidig økt i betydelig grad, selv om det er stor variasjon fra år til år. I 2023 ble det beslaglagt rekordstore mengder kokain, noe som i hovedsak skyldes fire meget store beslag. Gjennomsnittlig styrkegrad på kokain har økt i stor grad de siste årene, og er nå nesten tre ganger så høy som den var i 2014. Kripos påpeker



Figur 4.17 Gjennomsnittlig styrkegrad for cannabis 2000–2023.

Kilde: Kripos



Figur 4.18 Antall beslag av kokain per år, 2014–2023.

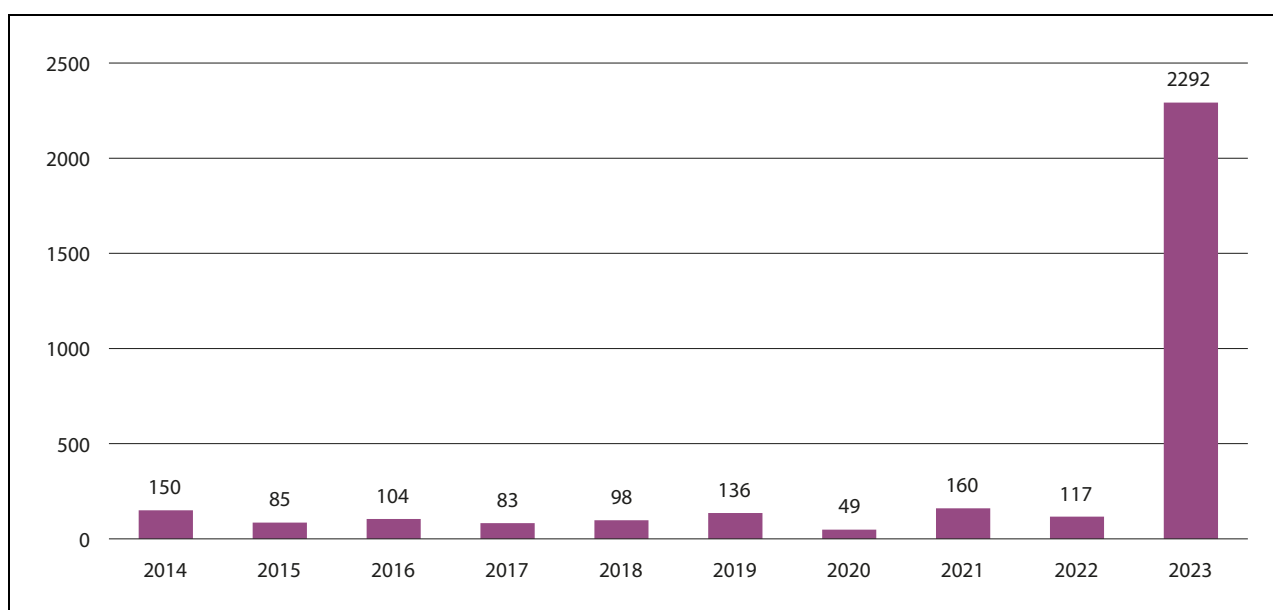
Kilde: Kripos.

at det er liten forskjell på styrkegraden i små og store beslag³⁸ Utviklingen over tid illustreres i figurene under.

Den store økningen i kokainbeslag i Norge passer inn i de utviklingstrekk som kan observeres i Europa for øvrig. EMCDDA rapporterer at det i 2021 ble beslaglagt 303 tonn kokain i EU,

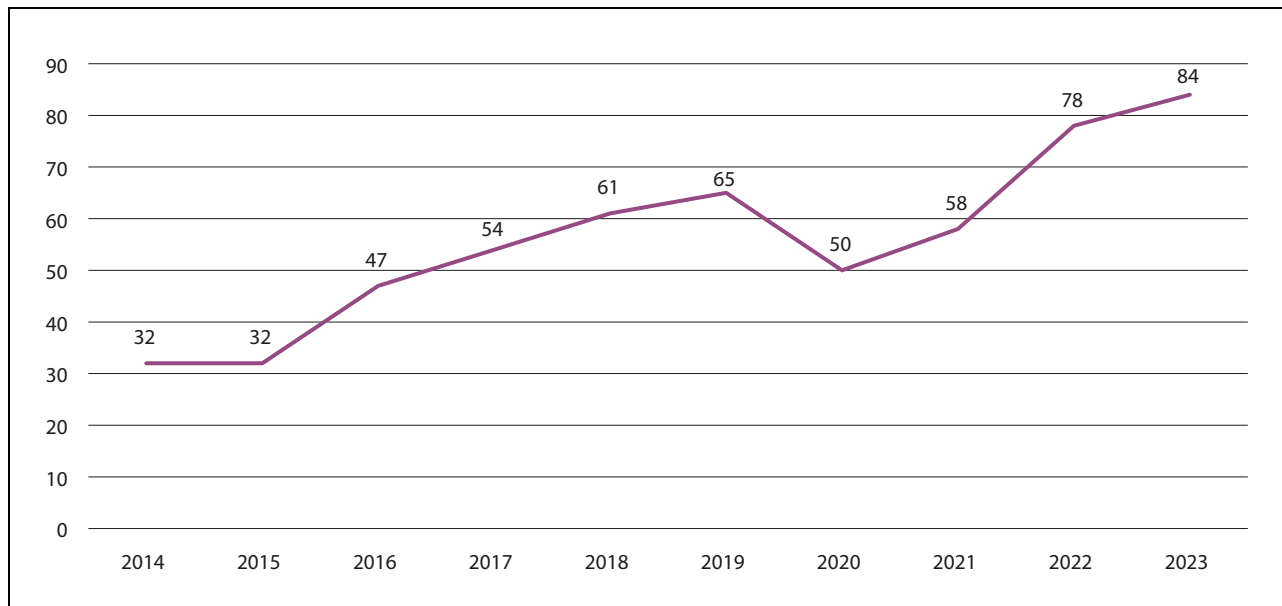
mot 211 tonn i 2020. Beslagnivået i 2021 er femdoblet fra 2011, og det er særlig fra 2016 at økningen har skjedd. Det meste av kokainet er blitt beslaglagt i havner i Belgia, Nederland og Spania, noe som reflekterer at skipstransport er en viktig innførselsmåte for kokain. EMCDDA rapporterer om at kriminelle narkotikagrupper i økende grad bruker mindre havner i EU og land som grenser til EU. Til tross for store beslag holder prisene seg stabile og ligger i 2021 omtrent

³⁸ Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023.



Figur 4.19 Beslaglagt mengde kokain per år, 2014–2023.

Kilde: Kripos



Figur 4.20 Gjennomsnittlig styrkegrad på kokain, 2014–2023.

Kilde: Kripas

på samme nivå som i 2011. EMCDDA ser dette som en indikasjon på at kokain er svært utbredt og tilgjengelig. Utviklingen med stadig høyere styrkegrad på gatenivå observeres også i EU, og halvparten av landene hadde en gjennomsnittlig styrkegrad mellom 56 % og 75 % i 2021.³⁹

4.4 Narkotikamarkedet

4.4.1 Innledning

Befolkningsundersøkelser i Norge sier noe om hvor brukerne får tak i narkotika. Undersøkelser fra 2012–2018 viser at 54 % av dem som hadde brukt cannabis siste år, oppgir å ha fått rusmidlet gratis siste gang de brukte det. Videre oppga 36 % at de hadde kjøpt stoffet av venner forrige gang, mens 9 % oppga at de hadde kjøpt det av en person de ikke kjente. I undersøkelsen oppga bare 0,2 % at de hadde kjøpt stoffet via internett, og 0,5 % oppga at de hadde dyrket det selv.⁴⁰

Tallene kan tyde på at overdragelse av narkotika – enten vederlagsfritt eller ved kjøp og salg – i stor grad foregår i vennekretser og sosiale miljøer. Det er kun en beskjeden andel av brukerne som kjøper narkotika fra ukjente. Det er samtidig grunn til å være oppmerksom på at salg av narkotika over internett (herunder sosiale

medier) er et relativt nytt fenomen, som har blitt mer vanlig etter 2018. Hjemmedyrking forekommer, men tilsynelatende hos en liten gruppe av brukerne.

I det følgende beskrives omfanget av narkotikamarkedet (punkt 4.4.2), før det gis en nærmere beskrivelse av ulike måter å anskaffe narkotika på (punkt 4.4.3). Det gis også en redegjørelse for hjemmeproduksjon av cannabis (punkt 4.4.4), og en oversikt over narkotikapriser (punkt 4.4.5).

4.4.2 Omfanget av markedet

Det er vanskelig å anslå størrelsen på markeder for omsetning av ulovlige varer som narkotika, fordi salget naturlig nok ikke rapporteres til myndighetene. Man er henvist til å gjøre beregninger basert på ulike indikatorer, og anslagene vil nødvendigvis bli svært usikre. Man vil også kunne få ulike resultater avhengig av om man beregner markedet fra etterspørselssiden eller fra tilbudssiden.

SSB foretok i 2011 en beregning av den illegale økonomien i Norge, til bruk i nasjonalregnskapet.⁴¹ Bakgrunnen for at beregningen ble foretatt var at det i 2011 ble gjennomført en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet, hvor det blant annet ble hensyntatt at regnskapet i henhold til

³⁹ EMCDDA, EU Drug Market: Cocaine, sist oppdatert 6. mai 2022.

⁴⁰ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 167.

⁴¹ SSB, Notater 16/2011, Illegal økonomi i nasjonalregnskapet. Se også nettartikkelen «Illegal økonomi i nasjonalregnskapet», publisert 15. juni 2011 (ssb.no).

internasjonale standarder måtte inkludere alle aktiviteter der det foregår kjøp og salg av varer og tjenester, uavhengig av om virksomheten er lovlig eller ikke. Nasjonalregnskapet for 2011 var det første året dette ble beregnet for norske forhold, og det er også det eneste året hvor tallene for den illegale økonomien er presentert særskilt. I senere års nasjonalregnskap er den illegale økonomien inkludert i andre poster i regnskapet, slik at det ikke er mulig å se nyere beregninger.

SSBs beregning av den totale narkotikaomsetningen i Norge baserer seg på tall fra årene 2002–2008. Samlet etterspørsel etter narkotika i Norge – det vil si verdien av forbruket av narkotika – er vurdert utfra beregnet forbruk multiplisert med brukerpris. Samlet etterspørsel etter narkotika for året 2008 er på denne måten beregnet til 1,75 milliarder kroner.

Det fremkommer av rapporten at SSB har gjort detaljerte vurderinger av antallet brukere i ulike kategorier og gjort mengdeberegninger for de ulike brukerkategoriene. Utfra disse komponentene har man så beregnet en etterspurt mengde av ulike typer narkotika. Den beregnede etterspørselen blir så sammenholdt med hvor mye narkotika politiet og tollvesenet har beslaglagt. For heroin utgjorde beslaglagt mengde 5 % av beregnet etterspørsel, for cannabis var tallet 32 %, for kokain 151 % og for ecstasy 207 %. SSB kommenterer at det er stor usikkerhet rundt årsakene til denne store variasjonen. Det påpekes likevel at beslagstallene gir en klar indikasjon på at etterspørselen etter kokain og ecstasy er for lavt beregnet, antakelig også for cannabis. Man valgte likevel ikke å justere beregningen av etterspørselen. Dette skyldes at det uansett ville være en stor usikkerhet i tallene, og at beregningen var tilstrekkelig til å kunne bli brukt i nasjonalregnskapet.

Bretteville-Jensen har anslått størrelsen på cannabismarkedet basert på en antakelse om at politi og tollvesen beslaglegger ca. 10 % av stoffmengden her i landet.⁴² Dette tallet er neppe for høyt, tatt i betraktning at Norge er et land med åpne grenser uten fast grensekontroll. Det er også relevant å se hen til utviklingen i narkotikaprisene, sammenholdt med variasjonene i beslagstallene i løpet av den samme tidsperioden. Narkotikastatistikken fra Kripos viser at den årlige beslagsmengden av cannabis har endret seg i stor grad mellom 2011 og 2020, fra 1630 kilo i 2012 til 3026 kilo i 2016. I samme periode har markedsprisen på stoffet holdt seg noenlunde stabil, og realprisen har sunket jevnt. Når store endringer i beslagsmeng-

den ikke påvirker markedsprisen, indikerer det at politiet beslaglegger en liten del av den totale mengden som tilbys i markedet. Dette kan underbygge at 10 % beslag ikke er et for høyt tall.

Bretteville-Jensen anslår at det omsettes mellom 10 og 37 tonn cannabis i Norge i året. Gateverdien for denne mengden er anslagsvis mellom 1 og 5 milliarder kroner, gitt en vanlig salgspris på 100–150 kroner per gram.⁴³

Gjør man tilsvarende anslag for kokainmarkedet, kan man ta utgangspunkt i at det fra 2014 til 2022 ble beslaglagt ca. 50 kilo kokain årlig. Rekordåret 2023 holdes da utenfor. Hvis man på samme måte som for cannabis antar at dette utgjør 10 % av total omsatt mengde i året, så tilsier det en omsetning på 500 kilo kokain i året i Norge. Verdien av 500 kilo på gatenivå, med en pris på 1000 kroner per gram, tilsier at kokainmarkedet utgjør 500 millioner kroner årlig. Det må understrekes at dette er en høyst usikker beregning.

Kokain og cannabis utgjør til sammen ca. halvparten av beslaglagt mengde narkotika (for årene 2022 og 2023).⁴⁴ Grovt sett bør det innebære at markedene for øvrige narkotiske stoffer samlet sett er omtrent like store som cannabis og kokain til sammen.

Basert på beregninger fra tilbudssiden – med utgangspunkt i beslaglagt mengde – kan det på denne bakgrunn anslås at det omsettes narkotika for flere milliarder kroner i Norge hvert år. Et slikt anslag synes å være forenlig med SSBs beregning av etterspørselen etter narkotika i Norge, på 1,75 milliarder kroner i 2008.

Omsetning av narkotika regnes som en av de største inntektskildene for organiserte kriminelle. EMCDDA anslår at narkotikaomsetning på verdensbasis utgjør rundt én femtedel av inntektene fra all kriminalitet.⁴⁵

4.4.3 Arenaer for omsetning av narkotika

Det finnes flere ulike arenaer for kjøp og salg av narkotika i dag. Den vanligste måten å skaffe seg narkotika på er å få eller kjøpe stoffet av noen man kjenner, jf. punkt 4.4.1. Det er en relativt liten andel av de som rapporterer å bruke narkotika, som kjøper det fra ukjente personer. I 2018 var det kun en liten andel som oppga å ha kjøpt narkotika på internett, men dette tallet må antas å ha økt.

⁴³ Priser for narkotika er presentert i punkt 4.4.5.

⁴⁴ Jf. Kripos, Narkotika- og dopingstatistikk 2023.

⁴⁵ Jf. EMCDDA, EU Drug Markets Analysis 2024: Key insights for policy and practice (emcdda.europa.eu).

⁴² Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 160.

Omsetning av narkotika har alltid foregått på en måte som er ment å unngå unødvendig oppmerksomhet, for å redusere risikoen for negative konsekvenser fra myndighetene og samfunnet for øvrig. Markedene for omsetning av narkotika kan deles inn i private, halvprivate og offentlige markeder:⁴⁶

Omsetningen i det private markedet foregår gjerne i selgers leilighet, og kjøper må kjenne selger eller bli introdusert for vedkommende via felles venner. Salg i puber, nattklubber og kafeer betegnes som halvprivat, da kjøper må ha noe kjennskap til selger for å finne ham eller henne, men selve salget foregår på offentlig grunn. Offentlige [markeder] er steder der hvem som helst kan komme og kjøpe av selgere uten forutgående kjennskap eller bekjentskap. Eksempler på slike offentlige markeder er området rundt Sentralstasjonen i Oslo og hasjsalget som foregår langs Akerselva (Sandberg & Pedersen, 2006). Felles for de tradisjonelle markedene er at kjøper og selger møtes fysisk, at selger ofte har mer kunnskap og makt enn kjøperne, og at vold, eller trusler om vold, er viktig for å underbygge tillit.

De nevnte offentlige markedene og hvor de er, kan endre seg over tid etter hvert som byene utvikler seg. I Oslo har det de siste ti årene i mindre grad vært åpne markeder rundt Oslo S, mens området Storgata-Brugata-Grønland øst i Oslo sentrum har overtatt mye av denne aktiviteten. Dette sammenfaller i stor grad med områder hvor det finnes såkalte «åpne rusmiljøer». Dette er områder som er kjente oppholds-, bruks- og omsetningssteder for personer med rusmiddelavhengighet og andre brukere av ulovlige rusmidler.⁴⁷ Disse områdene kjennetegnes ved høy grad av opplevd utrygghet, både for brukerne og befolkningen for øvrig. Områdene har problemer med mye voldsbruk og skjult bevæpning.⁴⁸

Internett og sosiale medier spiller en økende rolle ved omsetning av narkotika. Dette gir mulighet for selgerne til å nå ut til et stort antall mulige kjøpere, samtidig som det fjerner behovet for å møtes fysisk fordi stoffet kan sendes i posten. Dette reduserer risikoen for uønskede hendelser som kan skje når kjøper og selger møtes fysisk,

for eksempel risikoen for å bli ranet eller utsatt for vold, eller å bli tatt av politiet. Det er også mulig å skjule sin identitet når man opptrer på internett.

På internett tilbys narkotika i nettbutikker både på det åpne nettet og på krypterte nettsider (det mørke nettet/dark web). De åpne nettsidene er tilgjengelige for alle. De omsetter i hovedsak såkalte «nesten lovlige rusmidler» og legemidler, blant annet nye psykoaktive stoffer og «legal highs».⁴⁹ De krypterte nettsidene krever at man benytter en programvare som øker brukernes anonymitet. Programvaren er ofte gratis og er nedlastbar fra det åpne nettet. På det mørke nettet finnes det en rekke markeds plasser hvor det tilbys ulike ulovlige varer og tjenester, for eksempel deling av overgrepsmateriale, salg av falske identiteter, våpen og narkotika.

Netthandel av narkotika forekommer både på mellomselgernivå og på brukernivå. I likhet med annen netthandel publiseres det tilbakemeldinger fra kunder, noe som er viktig for å bygge opp godt omdømme og tillit i markedet. En tilbakemelding fra en kunde kan typisk gjelde produktenes kvalitet, om kommunikasjonen med selger var god og om postforsendelsen var tilstrekkelig diskret. I tillegg til å fungere som arena for kjøp og salg fungerer slike markeds plasser også som en sosial arena og et fellesskap for personer med interesse for rusmidler.

Salg av narkotika forekommer i sosiale medier som Facebook, Instagram og Snapchat. Undersøkelser gjennomført på Universitetet i København i 2022 opplyser at det er innført tiltak for å begrense mulighetene for å finne narkotika via de mest populære sosiale mediene. På undersøkelsestidspunktet var det likevel enkelt å finne lokale narkotikaselgere gjennom Snapchat, både i Norge, Sverige og Danmark. På Snapchat vil brukere som har sett på innlegg som omhandler salg av narkotika, automatisk kunne få vist andre innlegg som tilbyr narkotika.⁵⁰ Snapchat brukes daglig av 72 % av den norske befolkningen mellom 18–29 år.⁵¹ Aldersgrensen er 13 år på de fleste sosiale medier, men det er allment kjent at mange brukere også er yngre enn dette.

Ved salg av narkotika gjennom sosiale medier vil kunden normalt møte selgeren eller hans representant fysisk. Dette øker risikoen for uønskede hendelser.⁵² På dette punktet skiller sosiale medier

⁴⁶ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 163–164, med videre henvisninger.

⁴⁷ Jf. Oslo kommune, Uteseksjonen, Åpne rusmiljø i Oslo sentrum sommeren 2020.

⁴⁸ Jf. Oslo kommune, Velferdsetaten, «Utrygg markeds plass» En kartlegging av det åpne rusmiljøet i Brugata/Storgata i Oslosentrum (2020), punkt 5.1.

⁴⁹ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 165.

⁵⁰ EMCDDA, An analysis of drug dealing via social media (2022).

⁵¹ IPSOS, Sosiale medier tracker Q2'23.

⁵² Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 166.

seg fra salg over internett, hvor narkotika og vederlag normalt utveksles uten noe fysisk møte.

4.4.4 Hjemmeproduksjon av marihuana

Narkotikaproduksjon i Norge dreier seg i hovedsak om dyrking av cannabisplanter. Dette skjer både i store, profesjonelle plantasjer og på brukernivå. Det føres ikke noen statistikk over antallet cannabisplantasjer som avdekkes i Norge årlig, men ved søk i rettsavgjørelser fremkommer det at det avdekkes et betydelig antall saker hvert år av ulik størrelse.

Utvalget har mottatt en redegjørelse fra Kripos som beskriver produksjon av cannabis på brukernivå. Kripos skriver:⁵³

For cannabisproduksjon på brukernivå er det mest vanlig å kjøpe og så hunnfrø av cannabisplanter. Frøene kjøpes gjerne på internett. Ved større plantasjer benyttes enten hunnfrø eller noen ferdig utviklede morplanter som det tas stiklinger av for å danne nye planter. Det er registrert 550 saker med beslag av cannabisfrø i 2023.

Utstyret som benyttes, er i hovedsak lignende som ved annen innendørsdyrking. Det benyttes gjerne lamper som er spesialutviklet for cannabisdyrking med spesielt gunstig forhold mellom UV-lys og IR-lys. Vanlig vekstlys, som benyttes til dyrking av andre planter, benyttes også. Det er vanlig med tidsstyring på lyset. Lampene kan være koblet til ballaster for å sørge for jevn strømtilførsel og for å unngå skade på lampene. Det er ikke uvanlig med tyvkopling til det elektriske anlegget. Det er også vanlig å ha vifter som holder luften i sirkulasjon for å unngå for mye fuktighet og dermed muggdannelse. Selv om cannabisplanten er en tropisk plante, er stuetemperatur (22-25 grader) tilstrekkelig for dyrking.

Vanligvis dyrkes plantene i pottes med jord som er spesialutviklet for cannabisdyrking, men vanlig matjord kan også benyttes. Ved vekst vil plantene kreve gjødsel med mye nitrogen.

Dyrking av cannabisplanter kan også skje hydroponisk i vandig næringsløsning istedenfor i pottes med jord. Da blir det mindre avfall etter dyrkingen. For øvrig vil utstyret være det samme som beskrevet over.

Avhengig av om utgangspunktet er frø eller stiklinger, er det vanlig med tre til fem avlinger per 12 måneder.

Utbyttet i form av røykbart materiale kan variere mye for en og samme varietet, avhengig av hvor store man lar plantene vokse før de tvinges til å blomstre. Utbyttet er også avhengig av hvor tett plantene står. Ved dyrking på brukernivå er det gjerne vanlig å ha 12-16 planter. Det opptar en kvadratmeter. Et utbytte (røykbart materiale) fra 30 g og oppover pr. plante er vanlig, men det er også tatt beslag i planter med 145 g toppskudd per plante i Norge. Utbytte og styrkegrad er i høy grad avhengig av genetiske faktorer og dyrkingsforhold. THC-innholdet i alle analyserte marihuana-beslag varierte fra 1 % til 32 % i 2023, med et gjennomsnitt på 14 %.

I et tenkt eksempel dyrker en bruker 12 cannabisplanter av gangen og har tre avlinger pr. år. Med et utbytte på 50 g røykbart materiale pr. plante, produserer brukeren 1800 g marihuana pr. år.

Det er også tilfeller i Norge der plantematerialet er videreforedlet til konsentrater/produkter med svært høyt THC-innhold. Konsentratene/produktene blir høypotente, men den totale mengden THC fra planten forblir allikevel den samme.

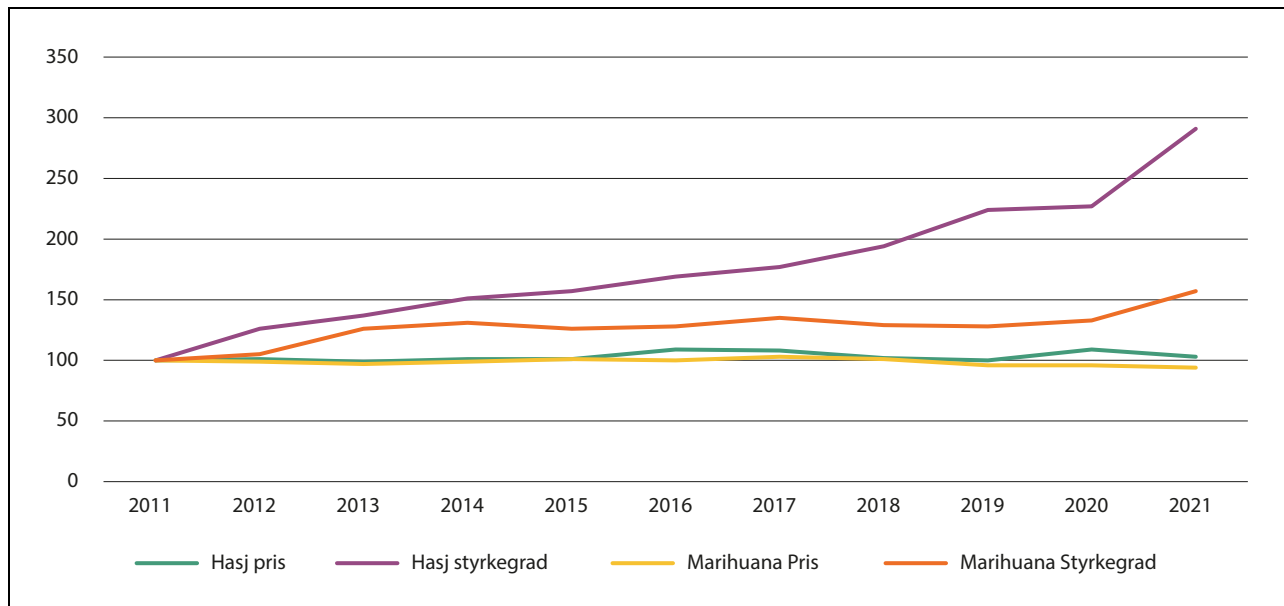
Det er straffbart å innføre cannabisfrø til Norge og å omsette dette, jf. matloven § 28, jf. § 12, jf. forskrift om såvarer § 28. Frøene inneholder ikke i seg selv narkotisk virkestoff. Selv om cannabisplanten i sin helhet anses som narkotika i henhold til narkotikaforskriften, er frøene uttrykkelig unntatt. Det å oppbevare cannabisfrø er dermed ikke straffbart.

Prisen på utstyret og innsatsen som kreves for å produsere cannabis gjør at hjemmedyrkerne ofte har andre motiver enn de rent økonomiske. Det fremkommer av en undersøkelse blant norske cannabisdyrkere at de fleste som driver småskala produksjon av cannabis identifiserer seg med en kultur som vektlegger verdier som «anti-commercialism, anti-violence and ecological and community values».⁵⁴ Det har også i andre sammenhenger blitt fremhevet at dyrkerne ofte er ideologisk motivert.⁵⁵ For en cannabisdyrker som har et slikt perspektiv, vil det gi mening å dyrke egen cannabis i stedet for å bidra til å opprett-

⁵³ Kripos' brev til utvalget 31. januar 2024 (digitalt vedlegg til utredningen).

⁵⁴ Eirik Hammersvik, Sveinung Sandberg, Willy Pedersen, «Why small-scale cannabis growers stay small: Five mechanisms that prevent small-scale growers from going large scale», *International Journal of Drug Policy*, 2012 s. 458–464.

⁵⁵ Bretteville-Jensen og Bramness, *Cannabisboka* s. 163, med videre henvisninger.



Figur 4.21 Relativ utvikling i cannabispriser og styrkegrad (2011=100), gjennomsnitt for Europa.

Kilde: EMCDDA

holde kriminelle markeder og strukturer. Man unngår på den måten også kontakt med narkotikaselgere, med den risiko det innebærer for uønskede hendelser. Hjemmedyrking gir også brukeren kontroll over kvaliteten på stoffet, og at stoffet er blitt produsert på den måten som er ønskelig. Ved å bruke bestemte frø og dyrkingsteknikker kan man også påvirke THC-konsentrasjonen i den ferdig produserte marihuanaen.

I flere europeiske land finnes det ikke-kommersielle alternativer til hjemmedyrking, i form av såkalte cannabisclubber og andre former for fellesskap for dyrking av cannabis. Dette er ikke vanlig i Norge, men er godt kjent fra land som har en liberal narkotikapolitikk med hensyn til bruk, besittelse og tilvirkning til egen bruk. I Europa oppsto de første klubbene i Spania på 1990-tallet, men de finnes nå også i blant annet Belgia, Frankrike og Tyskland. Virksomheten går i hovedtrekk ut på at klubben dyrker cannabis til en lukket gruppe med voksne medlemmer, som betaler inn en medlemskontingent for å dekke kostnadene.⁵⁶

4.4.5 Narkotikapriser

Prisen på narkotika avhenger blant annet av mengden narkotika som blir kjøpt, kvaliteten på stoffet og forholdet mellom kjøper og selger. Det vil også ha betydning hvor stor tilgang det er til

det aktuelle stoffet i markedet, og hvor stor den lokale etterspørselen er. Dette innebærer at det vil være forskjeller mellom prisene ulike steder i landet.⁵⁷

Prisen på cannabis har endret seg i liten grad siden stoffet kom til Norge for over 50 år siden. Ett gram hasj kostet i mange år rundt 100 kroner, og prisen ligger i dag mellom 100–200 kroner. Prisen på marihuana ligger noe høyere enn for hasj, anslagsvis 15%.⁵⁸ Prisene har likevel holdt seg relativt stabile, selv om styrkegraden har økt. Den samme trenden har vært observert i Europa, se figur 4.2.

Når det tas hensyn til den generelle prisstigningen og økningen i styrkegrad, er det anslått at realprisen på hasj i Norge har falt med ca. 80 % fra 2000 til 2018, se figur 4.22.⁵⁹

Det foreligger få publiserte undersøkelser om narkotikapriser på gatenivå i Norge. Den nyeste undersøkelsen utvalget er kjent med, er en SIRUS-rapport fra 2013 om narkotikabruk på gateplan i syv norske byer.⁶⁰ For seks av byene gjengis medianprisene i tabell 4.3.

Utvalget har mottatt informasjon fra Kripos om narkotikapriser på landsbasis per første halvår

⁵⁷ Se tabell i NOU 2019: 26 s. 83, som viser relativt store forskjeller mellom ulike byer i Norge i 2017.

⁵⁸ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 170.

⁵⁹ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 170.

⁶⁰ Gjersing og Sandøy, Statens institutt for rusmiddel-forskning (SIRUS) rapport 1/2014, «Narkotikabruk på gateplan i syv norske byer».

⁵⁶ Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka s. 167–168.



Figur 4.22 Relativ prisutvikling på hasj, 2000–2018. Prisene er normalisert til 2000-nivå og justert for konsumprisindeks og kvalitetsendringer.

Kilde: SIRUS/FHI. Hentet fra Bretteville-Jensen og Bramness, Cannabisboka.

2023, jf. tabell 4.4. Informasjonen er basert på opplysninger fra ulike politidistrikter. Det relativt store spennet i prisen for enkelte typer narkotika skyldes blant annet ulikt prisnivå forskjellige

steder i landet. Det er opplyst at det for hasj og marihuana er relativt lik pris over hele landet, og at prisene ligger stabilt.

Tabell 4.3 Medianpris i kroner for hasj, kokain, heroin og amfetamin i ulike norske byer, 2013.

	Oslo	Bergen	Stavanger/Sandnes	Trondheim	Tromsø	Kristiansand
1 gram hasj	100	100	150	150	123	150
1 gram kokain	500	750	1250	1500	1000	800
0,2 gram heroin	200	225	500	500	500	375
0,2 g amfetamin	100	150	100	150	200	150

Kilde: FHI/SIRUS

Tabell 4.4 Priser på utvalgte typer narkotika, januar–juni 2023

	1 g	10 g	100 g
Hasj	100–200 kr	1200 kr	6500–10000 kr
Marihuana	150–300 kr	1500–2000 kr	7000–10000 kr
Kokain	800–1500 kr	8000–15000 kr	40000–70000 kr
Amfetamin	200–600 kr	1500 kr	4000–11000 kr
Heroin	900–2500 kr	3000–8000 kr	16000–40000 kr

Kilde: Kripos.

Kapittel 5

Rusmiddellidelser

5.1 Høyrisikobruk av narkotika

Høyrisikobruk av narkotika («high risk drug use») er et ikke-medisinsk begrep som benyttes av EMCDDA for å kartlegge personer som benytter narkotika på en måte som gir risiko for fysisk eller psykisk skade for brukeren. Begrepet skal ifølge FHI omfatte:¹

stadig tilbakevendende narkotikabruk som forårsaker faktisk skade (negative konsekvenser) for personen (inkluderte avhengighet, men også problemer med somatisk og psykisk helse/ sosiale problemer) eller setter personen i en situasjon med høy sannsynlighet/risiko for å bli plaget av slike skader.

Det var tidligere vanlig å benytte begrepet «problembruk» («problem drug use»). Definisjonen ble endret i 2012 for å tydeliggjøre at definisjonen omfatter bruksmønstre som gir høy risiko for skader. All bruk av narkotika er problematisk og innebærer større eller mindre risiko for skader. Utvalget velger å benytte begrepet høyrisikobruk, som er det mest dekkende og vanligst brukte begrepet i dag.

Høyrisikobruk er ikke det samme som skadelig bruk eller avhengighet, som er diagnoser etter ICD-10 med egne diagnosekriterier. Det vil likevel være en betydelig overlapp mellom personer som har en rusmiddellidelse og personer som har en høyrisikobruk av narkotika. Begrepet høyrisikobruk vil i tillegg omfatte en gruppe brukere hvor risikoen ikke har realisert seg i noen fysisk eller psykisk skade, og hvor vedkommende derfor ikke omfattes av noen rusmiddeldiagnose.

Det er flere indikatorer for høyrisikobruk av narkotika etter EMCDDAs definisjoner. FHI rapporterer inn tall på følgende områder i Norge: 1) Antall høyrisikobrukere av opioider, 2) antallet

sprøytebrukere og 3) antall høyrisikobrukere av cannabis.

FHI har beregnet at det i Norge var rundt 8000 sprøytebrukere i 2019. Tallet har holdt seg nokså stabilt fra 2004. I europeisk sammenheng ligger Norge i et midtsjikt når det gjelder antallet sprøytebrukere i befolkningen, jf. figur 5.1.

Høyrisikobrukere av cannabis defineres av FHI som personer som oppgir at de har brukt cannabis mer enn 20 dager de siste 30 dagene før undersøkelsen. I spørreundersøkelsen som FHI utførte i 2018–2020, besvarte 0,4 % i aldersgruppen 16–64 år dette spørsmålet positivt. Dette tilsvarer 13 800 personer i alderen 16–64 år. Det er understreket at tallene er usikre. Dette skyldes at beregningene er basert på spørreundersøkelser, som i begrenset grad vil nå frem til enkelte høyrisikobrukere av cannabis.

Anslagene for høyrisiko cannabisbruk i Norge har ligget nokså stabilt rundt fire personer per 1000 innbyggere fra 2014–2020. Sammenligninger på europeisk nivå av høyrisikobruk av cannabis er ikke lett tilgjengelig på grunn av ulike definisjoner i de enkelte land.

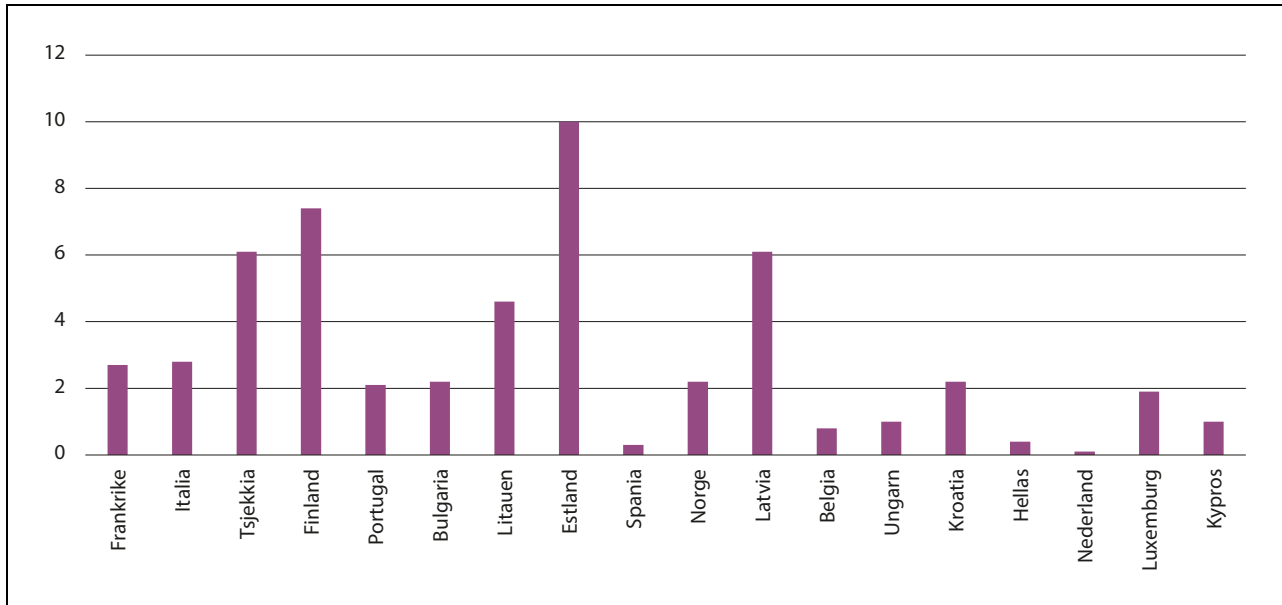
5.2 Rusmiddellidelser – diagnoser og diagnosekriterier

5.2.1 Innledning – diagnosesystemer

Med rusmiddellidelser menes medisinske diagnoser som relaterer seg til bruk av rusmidler, enten lovlige eller ulovlige. Hvilke diagnoser som er aktuelle, vil avhenge av hvilke diagnosesystemer som benyttes. Utvalget vil i det følgende redegjøre for de mest relevante diagnosesystemene for diagnostisering av rusmiddellidelser.

Utvalget har innhentet en rapport fra Folkehelseinstituttet (FHI) som blant annet beskriver rusmiddellidelser etter ulike diagnosesystemer, jf. omtale av FHIs oppdrag i punkt 1.3. Utvalget bruker FHIs rapport som støtte for beskrivelsene nedenfor, sammen med andre kilder. Rapporten følger som digitalt vedlegg til utredningen.

¹ FHI, Narkotika i Norge, Problembruk av narkotika, oppdatert 30. mars 2022 (fhi.no).



Figur 5.1 Estimert forekomst av personer som injiserer narkotika, 2015–2021, per 1000 innbyggere.

Kilde: EMCDDA, European Drug Report 2023.

I Norge er det WHO's diagnosesystem ICD-10 (International Classification of Diseases, tiende revisjon av 1990), som er det mest aktuelle. ICD-10 ble innført som offisiell norsk klassifisering av psykiske lidelser i 1997. Systemet benyttes først og fremst av spesialisthelsetjenesten. ICD-10 inneholder diagnosene *skadelig bruk* og *rusmiddelavhengighet*, med angitte kriterier for når disse diagnosene er tilstede. Utvalget beskriver ICD-10 nærmere i punkt 5.2.2.

ICD-11 ble vedtatt av WHO i 2019 og er en oppdatert versjon av ICD-10. ICD-11 foreligger ennå ikke i norsk versjon, og det er ikke avklart når dette systemet vil bli innført i Norge. Det gis en kort redegjørelse for endringene i ICD-11 i punkt 5.2.3.

I primærhelsetjenesten benyttes diagnose-systemet ICPC-2 (The International Classification of Primary Care, versjon 2). Diagnosene etter dette systemet er ikke kriteriebaserte, men er i stor grad basert på et generelt skjønn hos legen. ICPC-2 beskrives ikke nærmere av utvalget.

Det amerikanske diagnosesystemet for psykiske lidelser, DSM-5, er ikke vanlig benyttet i klinisk praksis i Norge.² Det benyttes likevel i noen forskningsprosjekter i Norge innen psykisk helse og rusmiddelavhengighet. Systemet legger i større grad enn ICD-10 opp til en gradering av alvorligheten av rusmiddelavhengigheten, og har derfor

en viss interesse for de spørsmål utvalget skal utrede. DSM-5 beskrives nærmere i punkt 5.2.3.

5.2.2 ICD-10

ICD-10 kapittel V inneholder kategoriene F10-19 «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av psykoaktive stoffer». Disse kategoriene er som følger:

- F10: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av alkohol.
- F11: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av opiat.
- F12: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av cannabinoider.
- F13: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av sedativa og hypnotika.
- F14: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av kokain.
- F15: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av andre stimulanter, inklusive kaffein.
- F16: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av hallusinogener.
- F17: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av tobakk.
- F18: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av flyktige løsemidler.
- F19: Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av andre og flere psykoaktive stoffer.

² Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, versjon 5, American Psychiatric Association, 2013.

Kategoriene har følgende underkoder (fjerdetegnsnivå), som spesifiserer den kliniske tilstanden:

- F1x.0 Akutt intoksikasjon
- F1x.1 Skadelig bruk
- F1x.2 Avhengighetssyndrom
- F1x.3 Abstinensstilstand
- F1x.4 Abstinensstilstand med delirium
- F1x.5 Psykotisk lidelse
- F1x.6 Amnestisk syndrom
- F1x.7 Residual tilstand eller sent innsettende psykotisk lidelse
- F1x.8 Andre spesifiserte psykiske lidelser eller atferdsforstyrrelser
- F1x.9 Uspesifisert psykisk lidelse eller atferdsforstyrrelse

De diagnostiske retningslinjene presiserer at ikke alle underkodene kan benyttes på alle stoffer. Det fremkommer også at det ved bruk av mer enn ett psykoaktivt stoff skal settes en hoveddiagnose på det stoffet som har bidratt mest til det aktuelle kliniske syndromet. Det angis også at det skal settes diagnose på mer enn ett stoff når kriteriene er oppfylt på fjerdetegnsnivå. Det er bare i tilfeller hvor mønsteret for stoffinntaket er kaotisk og tilfeldig, og man ikke kan skille effekten av ulike stoffer fra hverandre at man skal sette diagnose etter F19 (bruk av flere stoffer). F19 har i praksis blitt brukt som en «sekkepost» i tilfeller der man ikke klarer å diagnostisere de rusmidler som personen er avhengig av.³

Skadelig bruk er definert som bruk av psykoaktive stoffer i et mønster som gir helseskade. Skaden kan være av kroppslig art, for eksempel hepatitt påført ved injeksjoner. Skaden kan også være av psykisk art, for eksempel depressiv lidelse etter narkotikainntak. Bakrus eller negative tilbakemeldinger fra andre personer på rusbruken innebærer ikke i seg selv skadelig bruk.⁴

Avhengighetssyndrom består av flere atferdsmessige, kognitive og fysiologiske fenomener som utvikler seg etter gjentatt bruk av rusmidler. Disse kan deles inn i seks kriterier:

- Sterk lyst eller følelse av tvang til å innta rusmiddelet.
- Problemer med å kontrollere inntaket med hensyn til innledning, avslutning og mengde.

³ Espen Walderhaug mfl., «Blandingsmisbruk – forekomst og registrering», *Tidsskrift for Den Norske Legeforening*, 23. september 2019. I artikkelen argumenteres det for at F19 var betydelig underrapportert hos rusmisbrukere innlagt til døgnbehandling. Det opplyses at 79 % av 147 innlagte pasienter hadde avhengighet til to eller flere narkotiske stoffer.

⁴ ICD-10, Blå bok, diagnostiske retningslinjer.

- Fysiologisk abstinensstilstand som opptrer dersom bruken av rusmiddelet opphører eller reduseres, eller viser seg med karakteristisk abstinenssyndrom for det aktuelle rusmiddelet, eller gjennom bruk av samme eller beslektet rusmiddel for å lindre eller unngå abstinenssymptomer.
- Toleranseutvikling, slik at større doser må til for å gi samme effekt som tidligere.
- Økende likegyldighet i møte med andre gleder og interesser; mer og mer tid brukes på å skaffe seg rusmiddelet, på å bruke det, eller på å komme seg i form etter bruken.
- Rusmiddelbruken opprettholdes til tross for åpenbare tegn på skadelige konsekvenser; det må fastslås om brukeren var, eller kunne forventes å være, klar over disse konsekvensene.

En endelig avhengighetsdiagnose skal normalt bare stilles hvis tre eller flere av kriteriene har inntruffet samtidig i løpet av det foregående året. I de diagnostiske retningslinjene uttales også følgende om hvilke kjennetegn som må foreligge:

Et av to viktige kjennetegn ved avhengighetssyndromet må foreligge; enten inntak av psykoaktive stoffer eller sterk trang til å innta en spesifikk substans. Den subjektive bevissthet om trangten til å innta psykoaktive substanser kommer tydeligst frem ved forsøk på å stoppe eller kontrollere bruken. Dette diagnostiske kravet utelukker blant annet kirurgiske pasienter som får opiatet for å lindre smerter, og som kan vise tegn til opioid abstinensstilstand når medikamentene ikke lenger gis, men som ikke har noe ønske om å fortsette å ta medikamenter.

Det vises for øvrig til FHI's bemerkninger til diagnosekriteriene, som siteres i punkt 10.2.2.

5.2.3 Kort om ICD-11

I FHI's rapport til utvalget er følgende beskrevet om ICD-11 (fotnoter er utelatt):⁵

ICD-11 er en oppdatert versjon av kodeverket ICD-10. ICD-11 ble godkjent av WHO i mai 2019, men arbeidet med å omsette dette til norsk og innføre ICD-11 i Norge har enda ikke fått noen sluttdato. For rusmiddelidelser er strukturen i ICD-11 ikke forskjellig fra den vi ser i ICD-10 med inndeling i skadelig bruk og rusmiddel-

⁵ FHI's rapport mars 2024 (digitalt vedlegg til utredningen), s. 5.

avhengighet. Imidlertid er det gjort en endring som kan synes bagatellmessig, men som antagelig får store konsekvenser. Der ICD-10 har 6 kriterier, hvor man må oppfylle minst 3 i løpet av det siste året, så har ICD-11 slått sammen kriteriene 1 og 2, 3 og 4, 5 og 6 og sier at man må oppfylle minst 2 av 5 kriterier i løpet av det siste året. Kriterier for rusmiddellidelser ifølge ICD-11 er kort oppsummert: 1) Nedsatt kontroll med henblikk på inntak av respektive rusmiddel, 2) Svikt i sosial fungering, 3) Risikabel bruk, 4) Det farmakologiske kriteriet, inkludert toleranse og/eller abstinenssymptomer, 5) Det psykososiale kriteriet, herunder økende likegyldighet i forhold til andre gleder og interesser og/eller opprettholdelse av rusmiddelbruken til tross for åpenbare tegn på skadelige konsekvenser. Dette er tilsynelatende en innstramning, men siden man sier 1 eller 2 og ikke 1 og 2, blir det i realiteten en senkning av terskelen for å få en diagnose for rusmiddelavhengighet. Noen har beregnet at dette kan føre til så mye som en dobling av antallet pasienter som oppfyller kriteriene for rusmiddelavhengighet. Dette illustrerer at *avhengighet* ikke er et begrep hogget i sten, men samtidig en oppgave som kvalifisert personell må forholde seg til og basere sin faglige praksis på [...].

5.2.4 DSM-5

Det amerikanske diagnosesystemet DSM-4 skilte mellom misbruk («drug abuse») og rusmiddelavhengighet («drug dependence»). I den nyere versjonen DSM-5 fra 2013, har man gått over til et gradert system med elleve kriterier for rusmiddellidelser. I DSM-5 er to-tre kriterier ansett som mild sykdom, fire-fem kriterier utgjør moderat sykdom og seks kriterier eller mer utgjør alvorlig sykdom.⁶

Følgende kriterier er omfattet:

1. Rusmiddelet tas ofte i større mengder eller over en lengre periode enn det som var planlagt.
2. Vedvarende ønske eller mislykkede forsøk på å kutte ned eller kontrollere rusmiddelbruken.
3. Det brukes mye tid på aktiviteter som er nødvendige for å skaffe rusmiddelet, bruke rusmiddelet eller komme seg etter dets virkninger.
4. Sug, sterkt ønske eller trang til å bruke stoffet.
5. Gjentatt rusmiddelbruk som resulterer i manglende oppfyllelse av viktige rolleforpliktelser på jobb, skole eller hjemme.

⁶ Jf. FHI's rapport mars 2024 (digitalt vedlegg til utredningen), s. 5.

6. Fortsatt rusmiddelbruk til tross for vedvarende eller tilbakevendende sosiale eller mellommenneskelige problemer forårsaket eller forverret av virkningene av stoffet.
7. Viktige sosiale, yrkesmessige eller rekreasjonelle aktiviteter oppgis eller reduseres på grunn av rusmiddelbruk.
8. Gjentatt bruk av rusmiddel i situasjoner der det er fysisk farlig.
9. Fortsatt rusmiddelbruk til tross for kunnskap om å ha et vedvarende eller tilbakevendende fysisk eller psykisk problem som sannsynligvis er forårsaket eller forverret av rusmiddelet.
10. Toleranse, som definert av ett av følgende:
 - a. Et behov for markant økte mengder av stoffet for å oppnå rus eller ønsket effekt.
 - b. Markant redusert effekt ved fortsatt bruk av samme mengde av stoffet.
11. Abstinensreaksjon, som manifestert av ett av følgende:
 - a. Det karakteristiske abstinenssyndromet for rusmiddelet.
 - b. Det samme (eller et nært beslektet) rusmiddelet tas for å lindre eller unngå abstinenssymptomer.

5.3 Forekomst av rusmiddeldiagnoser

FHI har på oppdrag fra utvalget redegjort for forekomsten av rusmiddellidelser i Norge.⁷ Hovedpunktene i redegjørelsen gjengis her.

Forekomsten av personer som er diagnostisert med skadelig bruk eller avhengighet av ulovlige rusmidler er relativt lav i den norske befolkningen. Norsk pasientregister (NPR) gir tall over hvor mange personer som faktisk er behandlet for ulike rusmiddellidelser, og dette har man således god oversikt over. FHIs forskning viser imidlertid at det er en klar underrepresentasjon i NPR, ved at kun en mindre del av personer som har lidelsen kommer til behandling. Anslag for denne underrepresentasjonen er bare gjort for alkoholbrukslidelser, slik at man ikke har gode tall for hvor mange som faktisk er avhengige av narkotika.

Det er kun gjort tre diagnosebaserte befolkningsundersøkelser i Norge i nyere tid. Disse befolkningsundersøkelsene gir følgende tall:⁸ En studie fra Oslo på 1990-tallet viser at forekomsten av rusmiddellidelser knyttet til andre rusmidler

⁷ FHI's rapport mars 2024 (digitalt vedlegg til utredningen), s. 15 flg.

⁸ For referanse til undersøkelsene, se henvisninger i FHI's rapport mars 2024 (digitalt vedlegg til utredningen), s. 15.

enn alkohol i løpet av siste år var 0,9 prosent blant personer mellom 15 og 65 år. I en tilsvarende undersøkelse fra Sogn og Fjordane fra begynnelsen av 2000-tallet var tallene så lave at de ikke var målbare. Livstidsforekomsten av rusmiddellidelser var 3,4 prosent i Oslo på 1990-tallet, og 0,4 prosent i Sogn og Fjordane. En tvillingundersøkelse fra FHI ga et anslag for livstidsforekomst av rusmiddellidelser på 1,4 prosent i 2010–11, men dette var en yngre gruppe.

Undersøkelsene er såpass få og beheftet med så stor usikkerhet at utvalget ikke har grunnlag for å anslå hvor stor mange personer i Norge som faktisk har en rusmiddellidelse uten å være diagnostisert.

For opioider opplyses det at det årlig er rundt 8000 pasienter som mottar LAR-behandling.⁹ Det opplyses også at mange med høyrisikobruk av opioider ikke er i behandling.

Cannabis er det mest brukte ulovlige rusmiddelet i Norge, og det kan antas at rundt 200 000 personer har brukt stoffet én eller flere ganger i

løpet av siste år. Tall fra utlandet peker mot at 10–25 % av dem som bruker cannabis jevnlig utvikler avhengighet, noe som i så fall innebærer at det i Norge er 20 000 til 50 000 cannabisavhengige i Norge per i dag. I NPR fremkommer det at om lag 3300 pasienter mottar behandling for cannabisbrukslidelser hvert år.

For amfetamin opplyses det at det i Norge finnes omtrent 11 000 høyrisikobrukere, hvorav om lag halvparten er sosialt marginalisert. Det er imidlertid få som er i behandling.

Tabell 5.1 viser hvilke rusmidler som forekom hos pasienter som fikk behandling for rusmiddellidelser i 2022. Opioider var klart hyppigst forekommende, fulgt av cannabis og amfetamin. Hallusinogener forekom omtrent ikke blant personer med rusmiddellidelser, noe som kan ses i sammenheng med FHIs uttalelse det ikke vil være aktuelt med henvisning til helsevesenet for behandling av avhengighet ved bruk av disse stoffene. Til sammen var drøyt 17 400 personer registrert¹⁰ i NPR med rusmiddellidelse i 2022.

⁹ Jf. også UiO, SERAF, Nasjonal årlig statusrapport for LAR, Nasjonal årlig statusrapport for LAR – Institutt for klinisk medisin (uio.no).

¹⁰ Jf. FHIs rapport mars 2024 (digitalt vedlegg til utredningen) s. 8.

Tabell 5.1 Landsdekkende data for 2022 om antall pasienter som var til behandling for ulike rusmiddellidelser (skadelig bruk og avhengighet), fordelt etter hovedrusmiddel og aldersgrupper.

Alder	Opioider	Cannabis	Angst- og sovemedisiner	Kokain	Amfetamin	Hallusinogener	Sniffemidler	Flere rusmidler
<15	0	<5	0	0	0	0	0	0
15–19	11	289	30	12	22	9	0	136
20–24	134	909	98	85	119	13	<5	460
25–29	409	796	140	133	225	12	0	548
30–34	858	609	153	120	279	<5	0	500
35–39	1096	317	136	82	327	5	0	421
40–44	1412	184	112	45	261	<5	<5	279
45–49	1348	114	75	18	204	<5	0	182
50–54	1442	66	74	8	122	0	0	142
55–59	1155	40	98	7	69	<5	<5	79
60–64	730	12	75	<5	30	0	0	40
>=65	417	10	112	0	11	<5	0	32
Total	9012	3347	1103	511	1669	50	<5	2819

Kilde: Norsk pasientregister.

5.4 Behandling av rusmiddellidelser

Ansvar for å yte tjenester til personer med rusmiddellidelser er delt mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. Kommunen har det som kan kalles et helhetlig og gjennomgående ansvar, mens staten ved de regionale helseforetakene har ansvar for å tilby spesialisert behandling av rusmiddellidelser. Fylkeskommunen har et mer begrenset ansvar, knyttet til å tilby vederlagsfri tannhelsetjeneste til enkelte grupper av personer med rusmiddellidelser.

Sentralt regelverk på området omfatter blant annet:

- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Loven regulerer kommunens ansvar for å tilby helsetjenester, og inneholder blant annet krav til forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet. Loven inneholder også særlige plikter for kommunen når den får informasjon om omfattende rusmiddelbruk, jf. § 10-1. Loven inneholder også hjemler å benytte tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige, jf. § 10-2 til § 10-4.
- Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven). Loven regulerer statens overordnede ansvar for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste, og de regionale helseforetakenes mer konkrete ansvar og oppgaver.
- Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven). Loven gir rettigheter til pasienter og brukere av helse- og omsorgstjenester. Loven gjelder for alle nivåer i helsevesenet, og uavhengig av om tjenestene drives i offentlig eller privat regi. Loven inneholder også regulering av samtykke til helsehjelp, rett til journalinnsyn og særlige rettigheter for barn i helsevesenet.
- Lov 2. juli 2004 nr. 64 om ordning med brukerrum for inntak av narkotika (brukerromsloven). Loven legger til rette for at kommunene etter søknad kan opprette lokale brukerrum som en del av den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Foruten å regulere selve brukerromsordningen inneholder loven en

straffrihetsregel om at brukere av ordningen som bruker eller besitter narkotika til egen bruk i tilknytning til brukerromsordningens lokaler, ikke kan straffes etter legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd.

- Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven). Loven regulerer barnevernets ansvar for å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. Loven gir hjemmel til å gripe inn med tiltak blant annet dersom barn utviser alvorlige atferdsvansker gjennom vedvarende problematisk bruk av rusmidler, jf. § 6-2.

Utvalget går ikke nærmere inn på det helse- og sosialrettslige regelverket på overordnet nivå. Regelverket vil likevel være relevant for flere av de temaer som utvalget skal gå nærmere inn på. Utvalget vil komme inn på dette i tilknytning til de spesielle delene av utredningen.

For nærmere informasjon om tiltak ved og behandling av rusmiddellidelser, vises det til FHI's rapport «Narkotika i Norge» (fhi.no). Det vises også til Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 kapittel 5, hvor det gjøres utførlig rede for «Tjenestetilbud og tiltak overfor personer med rusmiddelproblematikk». Utvalget nevner også den varslede stortingsmeldingen om regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet, jf. punkt 3.12, hvor det antas naturlig å gi en oppdatert redegjørelse for behandlings- og tjenestetilbudet overfor personer med rusmiddellidelser.

Utvalget nevner at regjeringen i mai 2024 presenterte strategidokumentet «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud». Strategien følger opp Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning, NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien*. I strategien fremkommer det at regjeringen vil tydeliggjøre hvem som har ansvaret for rusbehandling av barn og unge, og at det i arbeidet med kvalitetsreformen for barnevernet skal planlegges for at ansvaret for rusbehandling flyttes fra barnevernet til spesialisthelsetjenesten. Det varsles at dette skal utredes nærmere, herunder de juridiske konsekvenser av aktuelle endringer.

Kapittel 6

Overordnede rettslige rammer

6.1 FNs narkotikakonvensjoner

6.1.1 Innledning

Tre FN-konvensjoner danner til sammen det internasjonale rettslige rammeverket for narkotikakontroll:

- Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (1961-konvensjonen, på norsk kalt Den alminnelige narkotikakonvensjon). Endret ved protokoll av 1972.
- Convention on Psychotropic Substances, 1971 (1971-konvensjonen, på norsk kalt Konvensjon om psykotrope stoffer).
- Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (1988-konvensjonen, på norsk kalt De forente nasjoners konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer).

Norge er part i og har ratifisert disse tre konvensjonene med tilhørende protokoll. Norge er dermed folkerettslig forpliktet til å overholde disse, herunder ved å sørge for at nasjonal lovgivning er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.

Konvensjonene bygger videre på hverandre, og de nyere konvensjonene henviser tilbake til bestemmelser i de eldre konvensjonene. Dette innebærer at alle de tre konvensjonene er relevante ved vurderingen av hvilke konvensjonsforpliktelser Norge har.

6.1.2 Konvensjonenes formål og hovedforpliktelser

Narkotikakonvensjonene etablerer et internasjonalt regime for bekjempelse av ulovlig befatning med narkotika. I fortalen til konvensjonene fremheves det at narkotika utgjør en alvorlig trussel mot den enkelte bruker og for samfunnet som helhet, og det pekes på hensynet til folkehelsen som et sentralt formål. Fortalen til 1988-konvensjonen viser i tillegg til trusselen som organisert narko-

tikavirksomhet utgjør, og at økonomien i slik virksomhet kan utgjøre en trussel mot demokratiet og staters selvstendighet gjennom korrupsjon og annen kriminalitet.

Konvensjonene legger til rette for medisinsk og vitenskapelig bruk av narkotiske virkestoffer, og betydningen av dette nevnes i fortalen til både 1961- og 1971-konvensjonen.

Helseaspektet og hensynet til personer med rusmiddelproblemer er anerkjent i alle de tre konvensjonene og er ivaretatt gjennom konkrete bestemmelser. I 1961-konvensjonen er det for eksempel i artikkel 36 fastslått at det overfor rusmisbrukere kan benyttes alternative reaksjoner til straff, herunder behandling og rehabiliterende tiltak. Dette er det åpnet for også i 1971-konvensjonen (artikkel 22) og i 1988-konvensjonen (artikkel 3 nr. 4). Statene er også pålagt å iverksette tiltak for å forebygge misbruk av narkotika og for tidlig identifisering av rusproblemer, og for å sørge for at det finnes behandling og hjelpetiltak for personer som misbruker narkotika. Slike forpliktelser finnes blant annet i 1961-konvensjonen artikkel 38.

Rusreformutvalget har beskrevet narkotikakonvensjonene som et «fundament for internasjonalt samarbeid» preget av streng forbudspolitik og repressive tiltak.¹ Denne beskrivelsen av narkotikakonvensjonene og det internasjonale narkotikasamarbeidet bør nyanseres noe. Helt fra 1961-konvensjonen har narkotikakonvensjonene lagt opp til at statene kan ha en helseorientert narkotikapolitikk uten bruk av straffereaksjoner overfor rusmiddelmisbrukere. De sentrale forpliktelsene etter konvensjonene dreier seg om å bekjempe narkotikavirksomhet på samfunnsnivå, herunder gjennom en plikt til å straffe de mer alvorlige formene for befatning med narkotika.

Narkotikakonvensjonene anerkjenner FNs kompetanse på narkotikafeltet, og legger en del

¹ Rusreformutvalgets utredning s. 165–166 under overskriften «Oversikt: Dreiningen fra krigsretorikk til en helseorientert narkotikapolitikk».

oppgaver og myndighet til International Narcotics Control Board (INCB). INCB er et kontrollorgan for statenes gjennomføring av forpliktelsene etter narkotikakonvensjonene. Dette omfatter blant annet å overvåke den lovlige produksjonen og handelen med narkotiske stoffer, og å gi anbefalinger knyttet til statenes kontroll med ulovlige narkotiske stoffer.

En viktig del av konvensjonene er at de definerer hvilke stoffer som skal være underlagt kontroll. Til hver konvensjon er det tilhørende lister (gul, grønn og rød liste) som oppdateres jevnlig av INCB.

En sentral forpliktelse etter narkotikakonvensjonene er at partene har plikt til å kriminalisere visse former for befatning med narkotika.² Bruk av narkotika er ikke i seg selv nevnt i konvensjonene, men besittelse og de fleste andre former for befatning med narkotika er definert som handlinger som skal være straffbare. Det har vært delte meninger om hvorvidt konvensjonene forplikter statene til å kriminalisere erverv og innehav av narkotika til egen bruk, og enkelte statsparter har praktisert en de facto eller de jure avkriminalisering av slik befatning med narkotika. I dag er det neppe tvilsomt at narkotikakonvensjonene åpner for en avkriminalisering av befatning med narkotika til egen bruk.³

Konvensjonene gir anvisning på valg av reaksjoner ved handlinger som etter konvensjonene skal være straffbare. De inneholder en forpliktelse om at alvorlige narkotikalovbrudd skal kunne møtes med tilstrekkelige straffereaksjoner, herunder frihetsberøvelse.⁴ Ved mindre alvorlige lovbrudd, og særlig hvis lovbryteren har rusmiddelproblemer, åpnes det for alternativer til tradisjonell straff.

Konvensjonene inneholder også en rekke andre forpliktelser av strafferettslig og straffeprosessuell betydning, herunder plikt til beslag og inndragning i narkotikasaker,⁵ og bevisregler om vurdering av subjektiv skyld i narkotikasaker.⁶

For utvalget oppstår det, på bakgrunn av mandatets forutsetning om at bruk og befatning med narkotika fortsatt skal være straffbart, relativt begrensede spørsmål i relasjon til narkotikakonvensjonene. Dette konkretiseres nærmere i punkt 6.1.4.

6.1.3 Rusreformutvalgets vurderinger av konvensjonsforpliktelsene

I Rusreformutvalgets utredning, NOU 2019: 26 punkt 7.3, vurderes tre spørsmål opp mot FNs narkotikakonvensjoner. Spørsmålene og konklusjonene gjengis kort her, og det henvises til Rusreformutvalgets utredning for den nærmere begrunnelsen for standpunktene.

Det første spørsmålet var om narkotikakonvensjonene krever at ulovlig bruk av narkotika, eller erverv eller besittelse til egen bruk, skal være straffbart.

Rusreformutvalgets konklusjon på spørsmålet var:

I lys av det ovenstående er det forsvarlig å legge til grunn at det er forenelig med Norges forpliktelser etter narkotikakonvensjonene å avkriminalisere erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk, såfremt slik befatning med narkotika forblir ulovlig og kan møtes med andre tiltak som er egnet til å oppnå konvensjonenes formål.

Det andre spørsmålet som ble vurdert var om narkotikakonvensjonene krever at det skal kunne ilegges sivilrettslige sanksjoner overfor personer som erverver eller innehar narkotika til egen bruk.

Rusreformutvalgets konklusjon var:

Det fremstår på grunnlag av det ovenstående mulig å gjennomføre en reform som ikke gjør bruk av sanksjoner, og som samtidig oppfyller konvensjonene i god tro, i kraft av unntaket i 1988-konvensjonens artikkel 3 nr. 2 som gjelder for konstitusjonelle prinsipper og rettsgrunnsetninger. Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, er imidlertid grensdragningen for dette unntaket beheftet med noe usikkerhet.

Prop. 92 L (2020–2021) avvek på dette punktet fra Rusreformutvalgets forslag, idet departementet foreslo å innta en hjemmel for å ilegge et overtredelsesgebyr ved manglende oppmøte hos de rådgivende enhetene for russaker. Departementet mente at manglende overholdelse av pålegg om å møte hos enhetene burde få en konkret konsekvens, og at en slik sanksjonsmulighet ville kunne ha en individual- og allmennpreventiv effekt. Som en del av begrunnelsen ble det vist til at en hjemmel for å ilegge et slikt gebyr ville gi «økt sikkerhet for at reformen [med avkriminalisering av bruk og befatning med narkotika til

² 1961-konvensjonen artikkel 36, 1971-konvensjonen artikkel 22, 1988-konvensjonen artikkel 3 nr. 1 og 2.

³ Dette omtales nærmere i punkt 6.1.5.

⁴ 1961-konvensjonen artikkel 36, 1971-konvensjonen artikkel 22, 1988-konvensjonen artikkel 3 nr. 4 bokstav a.

⁵ Jf. f.eks. 1961-konvensjonen artikkel 37.

⁶ 1988-konvensjonen artikkel 3 nr. 3.

egen bruk] ikke er i strid med FNs narkotika-konvensjoner». ⁷

Det tredje spørsmålet Rusreformutvalget vurderte var om narkotikakonvensjonene krever at myndighetene skal beslaglegge brukerdoser i brukerens besittelse. Rusreformutvalgets vurdering av dette spørsmålet knytter seg til 1961-konvensjonen artikkel 36 og 37. Konklusjonen var:

Det vil kunne være vanskelig å komme til en klar konklusjon om at norsk lovgivning gir tilstrekkelig grunnlag for en effektiv etterlevelse av denne forpliktelsen, lest i sammenheng med artikkel 4 bokstav c, dersom det ikke foreligger en hjemmel for å konfiskere narkotika også i tilfeller hvor rusmiddelet utelukkende er tiltenkt innehaverens egen bruk.

Rusreformutvalget la dermed til grunn at Norge er forpliktet til å ha en hjemmel for beslag og inndragning av narkotika, også i en avkriminalisert ordning.

6.1.4 Hvilke spørsmål som oppstår for utvalget

En grunnleggende forutsetning i utvalgets mandat er at erverv, bruk og besittelse av narkotika skal være straffbart, også for rusmiddelavhengige. Utvalgets mandat er å utrede og foreslå en straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Et spørsmål som oppstår for utvalget, er om narkotikakonvensjonene inneholder noen forpliktelser som setter begrensninger for hva en slik straffutmålingsordning kan gå ut på. Dette vurderes nedenfor i punkt 6.1.5.

For utvalget oppstår det ikke spørsmål om konvensjonene gir plikt til å ha en hjemmel for beslag og inndragning av narkotika under straffutmålingsordningen. Gitt at det dreier seg om straffbare forhold, vil eksisterende lovgivning fortsatt gi hjemmel for både beslag og inndragning av narkotika. Dette endres ikke ved utvalgets forslag til lovregulering.

6.1.5 Er en straffutmålingsordning hvor rusmiddelavhengige normalt gis ubetinget påtaleunntatelse forenlig med FNs narkotikakonvensjoner?

Narkotikakonvensjonene inneholder bestemmelser om hvilke handlinger statene er forpliktet til å

kriminalisere. De inneholder også visse forpliktelser når det gjelder hvilke straffereaksjoner som skal kunne ilegges ved narkotikalovbrudd av ulik grovhet.

Om hvilke handlinger som må kriminaliseres, kan det tas utgangspunkt i 1988-konvensjonen artikkel 3 nr. 1 og 2. Artikkel 3 nr. 1 omhandler kriminalisering av handlinger som gjelder omsetning og handel med narkotika – det man grovt sett kan kalle alvorlig narkotikavirksomhet. Artikkel 3 nr. 2 tar for seg befatning med narkotika til egen bruk, og lyder slik:

Subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system, each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under its domestic law, when committed intentionally, the possession, purchase or cultivation of narcotic drugs or psychotropic substances for personal consumption contrary to the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention.

Ut fra ordlyden kan bestemmelsen oppfattes dit hen at den innebærer en plikt til å kriminalisere besittelse, erverv og dyrking av narkotika til egen bruk. Det ligger imidlertid en vesentlig begrensning i at bestemmelsen viser til 1961-konvensjonen og 1971-konvensjonen. Bestemmelsen fastslår at statene har plikt til å kriminalisere slike handlinger *i den grad* de er i strid med konvensjonene av 1961 og 1971. Hvorvidt disse konvensjonene inneholder en plikt til å kriminalisere befatning med narkotika til egen bruk, har det opp gjennom årene vært delte meninger om blant partene i konvensjonene. Samtidig har flere stater valgt ikke å ha en lovgivning som kriminaliserer befatning med narkotika til egen bruk, eller hatt en ordning hvor slike lovbrudd i praksis blir tolerert. Denne tolkningstvilen og uenigheten kommer til uttrykk i kommentarutgavene til 1961-konvensjonen⁸ og 1971-konvensjonen⁹. Uenigheten var til stede også ved forhandlingene om 1988-konvensjonen, noe som resulterte i et kompromiss der artikkel 3 nr. 2 legger opp til at partene kunne videreføre sine standpunkter.¹⁰

⁸ Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs av 1961, datert 3. august 1962, s. 111–113 og s. 428.

⁹ Commentary on the Convention on the Convention on psychotropic substances av 1971, datert 1976, s. 143 og s. 349–351.

¹⁰ Commentary on the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances av 1988, datert juni 1998, s. 78–82.

⁷ Prop. 92 L (2020–2021) s. 48.

I Rusreformutvalgets utredning punkt 7.3.2 vurderes dette spørsmålet nærmere. Dette utvalget deler Rusreformutvalgets syn om at narkotikakonvensjonene ikke innebærer en plikt til å kriminalisere erverv og besittelse av narkotika til egen bruk. Spørsmålet kommer ikke direkte på spissen for utvalget, idet utvalget ikke skal vurdere avkriminalisering av befatning med narkotika til egen bruk. Spørsmålet om narkotikakonvensjonene er til hinder for avkriminalisering, har imidlertid en indirekte interesse for spørsmålet om straffutmålingsordningen med ubetinget påtaleunntatelse for rusmiddelavhengige vil ligge innenfor handlingsrommet etter narkotikakonvensjonene.

På bakgrunn av utvalgets syn om at narkotikakonvensjonene ikke pålegger statene å kriminalisere befatning med narkotika til egen bruk, kan det etter utvalgets oppfatning heller ikke være i strid med konvensjonene å kriminalisere slik befatning med narkotika, men med en straffutmålingsregel som innebærer milde strafferettslige reaksjoner overfor personer med rusmiddelavhengighet. Dette følger av en slutning «fra det mer til det mindre». Det legges etter dette til grunn at utvalgets forslag til straffutmålingsordning for personer med rusmiddelavhengighet mv., jf. utkastet til ny bestemmelse i straffeloven § 232 a annet og tredje ledd, er forenlig med Norges forpliktelser etter narkotikakonvensjonene.

Dersom man subsidiært legger til grunn at narkotikakonvensjonene forplikter Norge til å kriminalisere bruk og befatning med narkotika, oppstår det spørsmål om straffutmålingsordningen med ubetinget påtaleunntatelse overfor rusmiddelavhengige oppfyller konvensjonenes regler når det gjelder bruk av strafferettslige reaksjoner. Spørsmålet må vurderes etter 1988-konvensjonen artikkel 3 nr. 4, som regulerer bruken av straffereaksjoner overfor handlinger som skal være straffbare etter artikkel 3 nr. 1 og 2. Artikkel 3 nr. 4 lyder:

- a) Each Party shall make the commission of the offences established in accordance with paragraph 1 of this article liable to sanctions which take into account the grave nature of these offences, such as imprisonment or other forms of deprivation of liberty, pecuniary sanctions and confiscation.
- b) The Parties may provide, in addition to conviction or punishment, for an offence established in accordance with paragraph 1 of this article, that the offender shall

undergo measures such as treatment, education, aftercare, rehabilitation or social reintegration.

- c) Notwithstanding the preceding subparagraphs, in appropriate cases of a minor nature, the Parties may provide, as alternatives to conviction or punishment, measures such as education, rehabilitation or social reintegration, as well as, when the offender is a drug abuser, treatment and aftercare.
- d) The Parties may provide, either as an alternative to conviction or punishment, or in addition to conviction or punishment of an offence established in accordance with paragraph 2 of this article, measures for the treatment, education, aftercare, rehabilitation or social reintegration of the offender.

Bestemmelsen skiller mellom straffereaksjoner for handlinger etter artikkel 3 nr. 1 (de grovere former for befatning med narkotika) og straffereaksjoner i mindre alvorlige saker. For handlinger etter artikkel 3 nr. 1 skal det tas hensyn til handlingens alvorlighet, og det gis anvisning om bruk av straff i form av frihetsberøvelse. I bokstav b åpnes det likevel for å pålegge behandling og rehabilitering mv. i slike saker, *i tillegg* til alminnelig straff.

For mindre alvorlige saker fastsetter artikkel 3 nr. 4 bokstav c at det i passende saker kan pålegges behandling mv, som *alternativ* til alminnelig straff. Bokstav c nevner særskilt at det blant annet kan reageres med behandling og ettervern når lovbrøteren er rusmisbruker («drug abuser»). Bokstav d fastsetter at det i saker som gjelder befatning med narkotika til egen bruk (artikkel 3 nr. 2) kan pålegges behandlingstiltak mv., enten som alternativ til straff eller i tillegg til straff. Kommentarene til 1988-konvensjonen gir uttrykk for at listen i artikkel 3 nr. 4 bokstav b, c og d ikke er uttømmende, og statene står fritt til å bruke de tiltakene som er hensiktsmessige i det enkelte tilfellet.¹¹

Artikkel 3 nr. 4 åpner etter ordlyden ikke for å unnlate å ilegge straff eller behandling. Det kan da reises spørsmål om konvensjonen åpner for å ilegge ubetinget påtaleunntatelse, som innebærer at det ikke gis tradisjonell straff eller pålegges noen behandlings- eller hjelpetiltak.

¹¹ Commentary on the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances av 1988, datert juni 1998, s. 89.

Utvalget bemerker at bestemmelsen gir statene et vidt spillerom til å fastsette reaksjoner som ikke er straff i tradisjonell forstand i mindre alvorlige saker. Bestemmelsen nevner flere eksempler på reaksjoner som har til formål å legge til rette for behandling og hjelp som alternativ til straff. Formålet med straffutmålingsbestemmelsen for rusmiddelavhengige er nettopp å legge til rette for at denne gruppen skal møtes med hjelp i stedet for straff, og å redusere stigmatiseringen som straffeforfølgning innebærer overfor denne gruppen. Det følger videre av utvalgets forslag at ordningen legger opp til at det i enkelttilfeller skal være adgang til å gi betinget påtaleunndlatelse med vilkår om hjelpetiltak når dette anses hensiktsmessig. Ordningen er også utformet slik at det kan gis tradisjonell straff i form av fengsel eller bot, i de tilfeller hvor straffens formål krever det, også overfor rusmiddelavhengige. Formålene med straffutmålingsordningen, og fleksibiliteten som forslaget legger opp til når det gjelder den konkrete anvendelsen av ordningen, tilsier at utvalgets forslag til straffutmålingsordning ligger innenfor de formål som artikkel 3 nr. 4 og narkotikakonvensjonene generelt bygger på.

Utvalgets subsidiære konklusjon er etter dette at den foreslåtte straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige i saker om befatning med narkotika til egen bruk, uansett er forenlig med de krav til reaksjoner som stilles i 1988-konvensjonene artikkel 3 nr. 4.

6.2 Menneskerettigheter

6.2.1 Innledning

Menneskerettighetene setter grenser for hvilke inngrep myndighetene kan foreta overfor enkeltindivider, både i form av generell lovgivning som gjelder for alle mennesker i samfunnet, og i form av konkrete inngrep overfor enkeltmennesker. Menneskerettighetene består av rettigheter som er nedfelt i ulike rettsgrunnlag, enten i lov eller i internasjonale konvensjoner og rettsregler som Norge er bundet av.

Flere viktige rettigheter er nedfelt i Grunnlovens del E «Menneskerettigheter». I tillegg gjør menneskerettsloven § 2 flere internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter til norsk rett. Dette gjelder blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 med protokoller (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) og FNs konvensjon om

barnets rettigheter av 1989 (barnekonvensjonen). En del rettigheter er nedfelt flere steder, og kan da ha noe ulikt innhold etter de enkelte rettsgrunnlag.

Grunnloven er *lex superior*, hvilket innebærer at regler som utledes av Grunnloven ved motstrid går foran andre rettsregler, slik at disse må vike. Også bestemmelsene i de konvensjoner som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, går ved motstrid foran regler som har grunnlag i alminnelige lover, jf. menneskerettsloven § 3.

Utvalget vil i det følgende redegjøre for menneskerettigheter som har betydning for de spørsmål utvalget skal utrede, herunder på hvilken måte rettighetene får betydning. I hovedsak vil betydningen av menneskerettighetene bli vurdert i de spesielle delene av utvalgets utredning, i tilknytning til de enkelttemaene som utvalget behandler. Enkelte overordnede spørsmål vil likevel bli omtalt her. Dette gjelder for det første spørsmålet om hvorvidt kriminalisering av rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk, er forenlig med retten til privatliv (se nærmere i punkt 6.2.2.2). Videre vil utvalget i punkt 6.2.5 vurdere spørsmålet om en straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige er forenlig med prinsippet om at alle er like for loven.

6.2.2 Retten til privatliv mv.

6.2.2.1 Generelt

Retten til privatliv er nedfelt i Grunnloven § 102 første ledd første punktum, i SP artikkel 17 og i EMK artikkel 8. Høyesterett har lagt til grunn av grunnlovsbestemmelsen må tolkes med utgangspunkt i EMK artikkel 8.¹² Utvalget vil forholde seg til EMK artikkel 8 og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og Høyesterett. EMK artikkel 8 lyder slik:

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or

¹² Jf. HR-2015-206-A avsnitt 57 og 60, HR-2015-289-A avsnitt 40 og HR-2016-2554-P avsnitt 81.

morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Artikkel 8 reiser spørsmål både i relasjon til den strafferettslige delen av mandatet og i relasjon til de straffeprosessuelle spørsmål knyttet til bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. I den strafferettslige delen av utredningen oppstår spørsmålet om kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk for rusmiddelavhengige er forenlig med retten til privatliv. Dette spørsmålet drøftes i punkt 6.2.2.2.

Betydningen av artikkel 8 for de straffeprosessuelle delene av utvalgets mandat, drøftes i punkt 12.1.2 og 14.1.2.

6.2.2.2 Er kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk forenlig med retten til privatliv, også for rusmiddelavhengige?

Bakgrunn

I HR-2022-731-A avsnitt 28–41 vurderte Høyesterett en anførsel fra tiltalte om at domfellelse av ham for befatning med narkotika til egen bruk, ville være i strid med hans rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Høyesterett konkluderte med at selv om tiltalte var rusmiddelavhengig, og saken gjaldt oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk, var det ikke i strid med artikkel 8 å holde ham strafferettslig ansvarlig og idømme straffutmålingsfravall. Høyesterett tok ikke stilling til om det forelå et inngrep i tiltaltes rett til privatliv etter artikkel 8, men kom til at inngrepet under enhver omstendighet kunne rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2.

Domfelte i HR-2022-731-A klaget til EMD, som avviste saken ved enedommeravgjørelse 29. september 2022.¹³ Begrunnelsen i avgjørelsen var:

The Court finds in the light of all the material in its possession that the matters complained of do not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention or the Protocols thereto. Accordingly, these complaints are manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 (a).

Høyesteretts vurdering av forholdet til EMK artikkel 8 har blitt kritisert av professor Jon Petter Rui i en artikkel i Lov og Rett.¹⁴ Rui argumenterer for at bruk av strafferettslige reaksjoner og kriminalisering av rusmiddelavhengiges befatning med

narkotika til egen bruk er et inngrep i deres privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Han argumenterer videre for at dagens kriminalisering er vanskelig å forene med kravene til legitimt formål og forholdsmessighet etter artikkel 8 nr. 2. Høyesteretts avgjørelse er også omtalt av professor Jørgen Aall i en artikkel i Lov og Rett.¹⁵ Aall uttaler at han er tilbøyelig til å mene at straffen i dette tilfellet representerte et inngrep i privatlivet, men at han ikke er i tvil om at inngrepet lå innenfor statenes skjønnsmargin.

Utvalget har mottatt innspill fra *Politihøgskolen* som peker på Høyesteretts avgjørelse og Ruis kritikk i Lov og Rett. Det gis uttrykk for at utvalget bør ta stilling til kriminaliseringens forhold til EMK. *Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk (AROD)* har i sitt innspill advart mot å legge til grunn at kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk oppfyller et legitimt formål. *AROD* uttaler at utvalgets mandat, som forutsetter at befatning med narkotika til egen bruk fortsatt skal være straffbart, kan være i strid med Grunnloven.

Utvalgets vurdering – hvorvidt foreligger det et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8?

Spørsmålet er om kriminaliseringen av rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk er forenlig med retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Spørsmålet kan oppstå også for andre brukergrupper, for eksempel personer som bruker narkotika i mangel av tilgang på effektive lovlig medisin (jf. Thörn-saken fra EMD som omtales nedenfor). Utvalget begrenser sin vurdering til rusmiddelavhengige, som er den brukergruppen som lovgiversignalene fra 2021 knytter seg til, og som oppmerksomheten har vært rettet mot i ettertid.

Det første spørsmålet som oppstår, er om kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk overfor rusmiddelavhengige er et inngrep («interference») i retten til privatliv etter artikkel 8. Det kan her tas utgangspunkt i EMDs storkammeravgjørelse *Gillberg mot Sverige*,¹⁶ hvor domstolen uttaler:

67. The applicant maintained that the criminal conviction in itself affected the enjoyment

¹⁴ Jon Petter Rui, «Straff som inngrep i menneskerettigheter og krav om legitimt formål og forholdsmessighet», *Lov og Rett*, 2022 s. 163–633.

¹⁵ Jørgen Aall, «Straff og forholdsmessighet», *Lov og Rett*, 2023 s. 325–335.

¹⁶ Dom 3. april 2012 i sak 41723/06.

¹³ Avgjørelse 29. september 2022 i sak 39680/22.

of his «private life» by prejudicing his honour and reputation. The Court reiterates in this regard that Article 8 cannot be relied on in order to complain of a loss of reputation which is the foreseeable consequence of one's own actions such as, for example, the commission of a criminal offence [...]

68. The applicant also contended that the criminal conviction had adversely affected his moral and psychological integrity and that he had suffered personally, socially, psychologically and economically. The Court observes that the protection of an individual's moral and psychological integrity is an important aspect of Article 8 of the Convention. It notes, however, that there is no Convention case-law in which the Court has accepted that a criminal conviction in itself constitutes an interference with the convict's right to respect for private life. The Court does not ignore that such a criminal conviction may entail personal, social, psychological and economic suffering for the convicted person. In the Court's view, though, such repercussions may be foreseeable consequences of the commission of a criminal offence and can therefore not be relied on in order to complain that a criminal conviction in itself amounts to an interference with the right to respect for «private life» within the meaning of Article 8 of the Convention. [...]

70. In the present case, the applicant was convicted of misuse of office in his capacity as a public official, pursuant to Chapter 20, Article 1 of the Penal Code (Brottsbalken). His conviction was not the result of an unforeseeable application of that provision and the offence in question has no obvious bearing on the right to respect for «private life». On the contrary, it concerns professional acts and omissions by public officials in the exercise of their duties. Nor has the applicant pointed to any concrete repercussions on his private life which were directly and causally linked to his conviction for that specific offence.

Det kan utledes fra dette at idømmelse av straff ikke *i seg selv* er et inngrep etter artikkel 8. I Gillberg-saken hadde ikke lovbruddet noe med tiltaltes privatliv å gjøre, idet lovbruddet gjaldt brudd på offentlige tjenesteplikter. Det at tiltalte ble påvirket negativt av straffedommen, dreide seg om alminnelige og påregnelige negative

konsekvenser av en straffedom, noe som i seg selv ikke anses som et inngrep etter artikkel 8. Dette er det samme utgangspunktet som Høyesterett tar i HR-2022-731-A avsnitt 32.

Rui har gitt uttrykk for at Høyesteretts utgangspunkt er uriktig, og at sitatet fra Gillberg-saken ikke er uttrykk for gjeldende EMK-rett.¹⁷ Utvalget kan ikke følge Rui på dette punktet. Prinsippet fra Gillberg-saken, som var en storkammer-sak, er lagt til grunn av EMD i en rekke andre avgjørelser.¹⁸ I storkammeravgjørelsen *Denisov mot Ukraina* fra 2018, refererer EMD til prinsippet som «Gillberg exclusionary principle», noe som gir uttrykk for at dette er et nokså velkjent og anerkjent prinsipp.¹⁹ Dette underbygges av at prinsippet presenteres som gjeldende rett i EMDs veiledning til artikkel 8.²⁰ Veiledningen viser til Gillberg-saken som den sentrale avgjørelsen som prinsippet bygger på, men det vises også til avgjørelser fra både før og etter Gillberg-saken. Det er etter utvalgets syn ikke tvil om at Gillberg-prinsippet er gjeldende rett.

Det er samtidig ikke tvilsomt at straff *etter omstendighetene* kan være et inngrep i rettighetene etter artikkel 8. Dette kan være for eksempel være tilfellet dersom det er tale om å straffe en handling som dreier seg om domfeltes levemåte eller personlig legning. Dette er i tråd med Høyesteretts uttalelser i HR-2022-731-A avsnitt 32, med henvisning til saken *Lacatus mot Sveits* som gjaldt straff for tigging. Det finnes også en rekke andre avgjørelser fra EMD hvor straff etter en konkret vurdering har blitt ansett som inngrep i domfeltes rettigheter etter EMK artikkel 8.

Når det vurderes om kriminaliseringen av rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk er et inngrep i deres rettigheter etter artikkel 8, er det relevant å se hen til EMDs avgjørelser i sammenlignbare saker. Utvalget vil i denne forbindelse vise til EMDs avgjørelse *Thörn mot Sverige*.²¹ Avgjørelsen er avsagt etter HR-2022-731-A.

Bakgrunnen for saken var at Thörn var blitt bøtelagt for å ha dyrket sin egen cannabis.

¹⁷ Rui, *op.cit.*, s. 621–622.

¹⁸ Se bl.a. Evers mot Tyskland (sak 17895/14, dom av 28. mai 2020, avsnitt 55), M.L mot Slovakia (sak 34159/17, dom av 14. oktober 2021, avsnitt 38) og L.B mot Ungarn (sak 35345/16, dom av 9. mars 2023, avsnitt 102), alle med videre henvisninger til ytterligere EMD-praksis.

¹⁹ Dom 25. september 2018 i sak 76639/11, se avsnitt 98 og 121.

²⁰ EMD, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, oppdatert 31. august 2023, punkt 97 og 100, med henvisninger også til andre avgjørelser.

²¹ Dom 1. september 2022 i sak 24547/18.

Grunnen til at han brukte cannabis var at han hadde store smerter etter en bilulykke. Han hadde blitt behandlet for dette i helsevesenet, men medisinen hadde ikke hatt tilstrekkelig effekt. Han var også blitt tilbudt metadon som smertelindring, men han ønsket ikke å bruke dette på grunn av bivirkninger. Han begynte å bruke og dyrke cannabis etter å ha funnet ut at dette ga god smertelindring uten nevneverdige bivirkninger. Dette førte til at han kunne ha fullt arbeid, delta i familielivet og leve et normalt liv. Han prøvde lovlig medisinsk cannabis, men opplevde dette som mindre effektivt som smertelindring enn annen cannabis. Kostnadene til medisinsk cannabis var heller ikke dekket av det offentlige, noe som ville gjort bruken svært kostbar for ham.

I det svenske rettsapparatet anførte Thörn at han ikke kunne straffes, og anførte at han hadde vært i en nødssituasjon. Högsta domstolen fant at han ikke kunne frifinnes på dette grunnlaget. Det ble særlig vist til at lovgiver hadde gjort en avveining mellom de kryssende individuelle og samfunnsmessige interessene, ved å forby all ulovlig bruk av narkotika og etablering av et system for tilgang til narkotika for medisinske formål. Det var da ikke rom for nødrettsbetraktninger. Thörn ble etter dette dømt til bot, men boten ble satt ned på grunn av de spesielle formildende omstendighetene i saken.

Partene i saken var enige om at det forelå et inngrep i Thörns rettigheter etter artikkel 8. EMD foretok derfor ikke noen grundig vurdering av spørsmålet. Retten viste imidlertid til at handlingene som Thörn ble straffedømt for, ble utført for at han skulle fungere bedre i hverdagen. Retten fant derfor at det forelå et inngrep i en rettighet beskyttet av artikkel 8. Til støtte for dette viste retten til EMD til sin tidligere praksis om manglende tilgang til visse medisinske behandlinger, og at dette tidligere har blitt vurdert som inngrep (avsnitt 49).

Etter utvalgets oppfatning kan denne begrunnelsen i noen tilfeller være treffende på situasjonen for en rusmiddelavhengig ved befatning med narkotika til egen bruk. Personer med avhengighetslidelser vil kunne ha et behov for å bruke rusmidler for å fungere best mulig. Tilstanden varierer imidlertid sterkt mellom personer med avhengighetslidelse, både utfra bruksmønster, hvilket stoff avhengigheten knytter seg til, personens psykiske og fysiske helse, funksjonsevne med videre. Det er dermed neppe slik at begrunnelsen for at det forelå inngrep i Thörn-saken, gjør seg gjeldende for alle personer med en

rusmiddelavhengighet. Thörn-saken illustrerer at spørsmålet om et inngrep foreligger beror på konkrete vurderinger i den enkelte sak.

Etter utvalgets syn kan det etter EMDs praksis ikke gis noe generelt svar på spørsmålet om hvorvidt kriminaliseringen av rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk, utgjør et inngrep i retten til privatliv etter artikkel 8. Dette må avgjøres utfra omstendighetene i den enkelte sak. Det er imidlertid nærliggende å anta at illeggelse av straffereaksjoner overfor rusmiddelavhengige ved befatning med narkotika til egen bruk, i noen tilfeller vil innebære et inngrep i retten til privatliv etter artikkel 8.

Utvalget bemerker at det i HR-2022-731-A ikke ble tatt endelig stilling til om det forelå et inngrep etter artikkel 8, selv om førstvoterende ga uttrykk for at han hadde «vanskelig for å se at straff for befatning med narkotika kan være et inngrep etter artikkel 8». Høyesterett tok altså i sin vurdering høyde for at det kunne foreligge et inngrep, og gikk deretter over til å vurdere om inngrepet kunne rettfærdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2.

Utvalgets vurdering – kan et inngrep forsvares etter EMK artikkel 8 nr. 2?

EMK artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for når et inngrep i retten til privatliv og familieliv kan rettfærdiggjøres. Inngrepet må for det første være i samsvar med lov («law»). Der inngrepet er straff for et lovbrudd suppleres lovskravet i artikkel 8 nr. 2 av artikkel 7, noe som innebærer at gjerningsbeskrivelsen i straffebudet må være oppfylt og med den nødvendige grad av skyld. Videre må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn for å verne et legitimt formål. Det siste vilkåret innebærer for det første at inngrepet må forfølge ett av de legitime formål som artikkel 8 nr. 2 nevner, og for det andre at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn («necessary in a democratic society»).

Utvalget skal se nærmere på spørsmålet om kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk forfølger et legitimt formål, også overfor rusmiddelavhengige. I HR-2022-731-A uttaler Høyesterett om dette:

(36) Straff for befatning med narkotika forfølger videre generelt et *legitimt formål*. Departementet drøfter i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) forslaget fra Straffelovkommisjonens flertall om å avkriminalisere bruk av narkotika samt erverv og besittelse til egen bruk. I punkt 4.2.2.5 på side 93 fremheves skadevirkningene

av narkotikabruk for brukernes familie og sosiale miljø, for samfunnets økonomi og for den generelle trygghet og fred. På side 94 påpeker departementet videre at kriminalisering er viktig av hensyn til allmennprevensjonen og for å markere grunnleggende verdier i samfunnet. Etter en samlet avveining kom departementet den gangen til at forslaget fra kommisjonen ikke burde følges opp.

(37) Overordnet er allmennprevensjon og vern om folkehelsen et sentralt formål bak straffebestemmelsene om narkotikalovbrudd, jf. også plasseringen av straffeloven § 231 i kapittel 23 om vern av folkehelsen og det ytre miljø. I avvisningsavgjørelsen 3. oktober 2006 *Palusiński mot Polen* konstaterte EMD uten videre drøftelse at «protection of health and morals» var et legitimt formål.

(38) Spørsmålet er om dette – i lys av Stortingets behandling av rusreformforslaget – må vurderes annerledes når det gjelder straff for rusavhengiges befatning med stoff til egen bruk. Etter mitt syn gir ikke stortingsbehandlingen grunnlag for å si at straff for slike overtrедelser ikke lenger har et legitimt formål. Jeg minner om at et flertall i stortingskomiteen ikke gikk inn for avkriminalisering, heller ikke for tungt rusavhengige. Flertallet var bekymret for signaleffekten av en avkriminalisering, for at bruk av narkotika ville ufarliggjøres og for konsekvensene en slik reform ville ha for narkotikabruken blant ungdom, se Innst.612 L (2020–2021) side 7. Men det var som nevnt bred enighet om at straff er lite hensiktsmessig for tungt rusavhengige, og om at reaksjonene må tilpasses de utfordringene disse har. Jeg ser det på bakgrunn av stortingsbehandlingen slik at kriminalisering av befatning med narkotika fortsatt har et legitimt formål også overfor rusavhengige, men at lovgiversignalene må trekkes inn ved valg av reaksjonsform.

Rui har argumentert for at Høyesterett har lagt til grunn en uriktig forståelse av lovgivers uttalelser under stortingsbehandlingen av rusreformen, når det uttales at flertallet ikke gikk inn for en avkriminalisering for rusmiddelavhengige.²² Rui viser til uttalelser i komiteen om at flertallet ikke gikk inn for en *generell* avkriminalisering, noe han tar til inntekt for at flertallet ønsket en «differensiert avkriminalisering». Rui viser videre til uttalelser om at et flertall mente at straff er svært lite hensiktsmessig overfor rusmiddelavhengige.

Grunnen til at Stortinget opprettholdt kriminaliseringen overfor rusmiddelavhengige, er ifølge Rui utelukkende at et flertall av partiene mente at en differensiering mellom rusmiddelavhengige og andre utfordrer prinsippet om likhet for loven etter Grunnloven § 98. Ifølge Rui er likhet for loven dermed det eneste bærende formålet med å kriminalisere rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Dette formålet er det som må vurderes opp mot EMK artikkel 8 nr. 2.

Utvalget viser til redegjørelsen for behandlingen av Prop. 92 L (2020–2021) i Stortingets helse- og omsorgskomiteé i punkt 3.4. Det fremkommer av Innst. 612 L (2020–2021) at forslaget om generell avkriminalisering ikke fikk støtte av et flertall i komiteen, idet Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet stemte mot dette. Et mindretall (Arbeiderpartiet og Senterpartiet) gikk inn for å be regjeringen om å utrede en avkriminalisering begrenset til «tunge rusavhengige». Forslaget til anmodningsvedtak lød slik:²³

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag til nødvendige endringer i lovverket som sikrer en avkriminalisering for bruk og besittelse av mindre brukerdoser for tunge rusavhengige, slik at denne gruppen møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner.

Flertallet i komiteen (Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti) støttet ikke dette forslaget. Dermed var det heller ikke flertall for å utrede en delvis avkriminalisering. Dette flertallet mente at en differensiering ville være i strid med det strafferettslige likebehandlingskravet, og viste til en høringsuttalelse fra riksadvokaten. I forlengelsen av dette fulgte flere merknader fra ulike fraksjoner om samme tema. Utvalget nevner en merknad fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet om muligheten for å differensiere reaksjonsfastsettelsen mellom ulike brukergrupper:²⁴

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til dissensen fra utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn i NOU 2019: 26. I dissensen blir det anbefalt å videreføre dagens mulighet for bruk av straff, dog med enkelte presiseringer. Bruk av straff overfor dem som er narkotikaavhengige (problembrukere), anbefales som

²² Rui, *op.cit.*, s. 628–630.

²³ Innst. 612 L (2020–2021) s. 11.

²⁴ Innst. 612 L (2020–2021) s. 13.

hovedregel ikke. Praksis for å ikke anvende straff i slike saker som en hovedregel kan reguleres gjennom for eksempel et påtaledirektiv. [...] Disse medlemmer støtter tilrådingene i dissensen i utvalget, og ønsker ikke en generell avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika, men en styrking av bruken av alternative straffereaksjoner.

Etter utvalgets syn er det ikke grunnlag for å anta at flertallet (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet) som stemte ned forslaget om generell avkriminalisering, samtidig mente at man ønsket en delvis avkriminalisering. Dette fremkommer allerede ved at Fremskrittspartiet ikke støttet forslaget til anmodningsvedtak om å utrede en delvis avkriminalisering for rusmiddelavhengige, slik at dette forslaget ikke fikk flertall. Mindretallsuttalelsen fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet som er sitert over, hvor det vises til Rusreformutvalgets mindretall, underbygger at i hvert fall ikke Fremskrittspartiet støttet en delvis avkriminalisering. Utvalget kan heller ikke se at uttalelsene til flertallet (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet) om at det var stor enighet om at «straff er svært lite hensiktsmessig» for rusavhengige, kan tas til inntekt for at flertallet ønsket en delvis avkriminalisering.

Utvalget er enig med Rui i at mindretallsforslaget om å anmode regjeringen om å utrede en delvis avkriminalisering for rusmiddelavhengige, etter alt å dømme hadde fått flertall dersom det ikke hadde vært for flertallets vektlegging av prinsippet om likhet for loven. Utvalget er imidlertid ikke enig med Rui i at dette medfører at kriminaliseringen av rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk, ikke lenger forfølger et legitimt formål.

Utvalget viser til at kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk på allment nivå er begrunnet i skadevirkningene for den enkelte bruker og for brukernes familie og sosiale miljø, for samfunnets økonomi og allmennhetens følelse av trygghet og fred. Kriminaliseringen er ment å ivareta allmennprevensjonen og virke normdannende, jf. HR-2022-731-A avsnitt 36 med videre henvisning til forarbeidene til straffeloven 2005. Disse lovgiversignalene kan suppleres med uttalelser fra Innst. 612 L (2020–2021) om begrunnelsen for å opprettholde kriminaliseringen. Flertallet som stemte mot den generelle avkriminaliseringen, var bekymret for signaleffekten av en avkriminalisering og for konsekvensene en slik reform ville ha for narkotikabruken blant ungdom.²⁵ Disse hensynene er utvilsomt legitime for-

mål etter EMK artikkel 8 nr. 2²⁶ Det at lovgiver valgte å opprettholde en kriminalisering for alle brukergrupper av hensyn til grunnleggende rettsprinsipper i samfunnet, herunder prinsippet om likhet for loven etter Grunnloven § 98, endret etter utvalgets syn ikke det generelle formålet med kriminaliseringen.

Utvalget legger etter dette til grunn at kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk forfølger et legitimt formål etter EMK artikkel 8 nr. 2, også overfor rusmiddelavhengige.

EMK artikkel 8 nr. 2 krever videre at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn. I denne vurderingen vil statene generelt ha en skjønnsmargin, som varierer blant annet av utfra hvilket livsområde det er tale om. I spørsmål om utformingen av narkotikalovgivningen foreligger det uttalelser om skjønnsmarginen både fra Høyesterett og EMD. Utvalget viser først til Høyesteretts uttalelser i HR-2022-731-A avsnitt 39:

Statene må på dette området ha en vid skjønnsmargin. Straff for innehav av narkotika til egen bruk er et rettspolitisk omdiskutert spørsmål, som har vært vurdert av lovgiver ved flere anledninger. Den enkelte stat har de beste forutsetningene for å balansere hensynene ut fra lokale behov og forhold. Det er ingen internasjonal enighet om hvordan reguleringen bør være på dette området, og de europeiske landene har valgt ulike løsninger, se Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 punkt 6.4. Jeg viser til EMDs storkammeravgjørelse 1. juli 2014 S.A.S mot Frankrike, hvor domstolen i avsnitt 129 fremhever behovet for en vid skjønnsmargin i «matters of general policy».

Utvalget viser videre til Thörn-saken (omtalt over), hvor EMD uttaler følgende om den nasjonale skjønnsmarginen i det aktuelle tilfellet:

The Court reiterates that matters of healthcare policy are in principle within the margin of appreciation of the domestic authorities, who are best placed to assess priorities, use of resources and social needs [...] Furthermore, the Court has held that, as the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds,

²⁵ Innst. 612 L (2020–2021) s. 7.

²⁶ Se for eksempel Thörn mot Sverige, sak 24547/18, dom 1. september 2022, avsnitt 49.

the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is «manifestly without reasonable foundation». The Court has also held that where there is no consensus within the member States of the Council of Europe, either as to the relative importance of the interest at stake or as to the best means of protecting it, particularly where the case raises sensitive moral or ethical issues, the margin will be wider [...]

Utvalget bemerker at ulike land har valgt ulike løsninger på kriminaliseringen av befatning med narkotika til egen bruk. Norge har, i likhet med for eksempel Danmark, en lovgivning som innebærer at befatning med narkotika til egen bruk er straffbart for alle, men med en hjemmel for mildere behandling av rusmiddelavhengige.²⁷ Utvalget er ikke kjent med noen land som har valgt en løsning hvor rusmiddelavhengige som gruppe er særskilt unntatt fra straffansvar. Det er neppe tvil om at kriminalisering av bruk og befatning med narkotika til egen bruk overfor rusmiddelavhengige reiser «sensitive moral or ethical issues», som i særlig grad taler for en vid skjønnsmargin. På denne bakgrunn legger utvalget til grunn at norske myndigheter i dette spørsmålet har en vid skjønnsmargin ved balanseringen av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

Etter den reaksjonsregelen utvalget foreslår, vil det normalt bli reagert med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Dette er en mild strafferettslig reaksjon som ikke innebærer straff i tradisjonell forstand, jf. straffeloven § 30 bokstav b og f. I HR-2022-731-A kom Høyesterett til at straffutmålingsfravall ikke ville være en uforholdsmessig reaksjon overfor en rusmiddelavhengig som oppbevarte 4 gram heroin til egen bruk. Som nevnt over ble saken innklaget til EMD, som avviste klagen som grunnløs. Etter utvalgets syn vil ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall gjennomgående ikke være et uforholdsmessig inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 2, når det ilegges overfor rusmiddelavhengige.

Utvalgets foreslåtte straffutmålingsregel legger opp til at det i visse tilfeller skal være adgang til å ilegge alminnelig straff i form av bot eller fengsel, også overfor rusmiddelavhengige. Det vises til punkt 10.7.5, hvor det fremkommer at

dette vil være aktuelt i tilfeller hvor allmennpreventive hensyn krever en følbare reaksjon. Straffutmålingsbestemmelsen for rusmiddelavhengige legger også opp til at det i enkelttilfeller kan være grunnlag for å ilegge betinget påtaleunntatelse med vilkår om behandlings- og hjelpe tiltak. I slike tilfeller vil det bero på en konkret vurdering om straffereaksjonen er forholdsmessig etter EMK artikkel 8 nr. 2. Utvalgets forslag til straffeloven § 232 a annet og tredje ledd legger opp til en slik vurdering av om straffens formål eller konkrete hjelpebehov kan begrunne en annen reaksjon enn ubetinget påtaleunntatelse. Begge disse formål er relevante i forholdsmessighetsvurderingen etter artikkel 8 nr. 2.

6.2.3 Vernet mot selvinkriminering

Et vern mot selvinkriminering kan utledes av retten til rettferdig rettergang i Grunnloven § 95 første ledd og EMK artikkel 6 nr. 1. I tillegg er et vern uttrykkelig sikret gjennom SP artikkel 14 nr. 3, som oppstiller enkelte minstegarantier som ethvert menneske har som mistenkt for en straffbar handling. Artikkel 14 nr. 3 bokstav g sikrer et vern mot selvinkriminering. På tilsvarende måte sikrer barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 bokstav b underpunkt iv et vern der mistenkte er under 18 år.

Kjernen i vernet mot selvinkriminering er at den mistenkte ikke skal bli avkrevd forklaring i sin egen straffesak, og at hen ikke kan bli avkrevd bevis for sin uskyld. Retten til ikke å inkriminere seg selv bygger også på en forutsetning om at påtalemyndigheten ikke kan gjøre bruk av beviser som er fremskaffet ved forskjellige former for tvang («coercion or oppression») rettet mot den mistenkte.²⁸ I denne sammenheng står vernet mot selvinkriminering i sammenheng med uskyldspresumsjonen, som blant annet innebærer at det er påtalemyndigheten som må bevise tiltaltes straffeskyld.

For utvalget oppstår det et spørsmål om forslaget til straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige er forenlig med vernet mot selvinkriminering. Utvalgets forslag innebærer at det normalt vil bli ilagt en mildere straffereaksjon dersom mistenkte er rusmiddelavhengig. Dette vil i de fleste tilfeller forutsette at mistenkte gir politiet opplysninger om sin egen ulovlige rusmiddelbruk. Dersom det ikke fremkommer opplysninger om rusmiddelavhengighet, vil det etter utvalgets forslag

²⁷ Den danske ordningen med advarsel som reaksjon overfor rusmiddelavhengige beskrives i punkt 9.1.2.3.

²⁸ Jf. for eksempel Saunders mot Storbritannia, sak nr. 19187/91, storkammerdom 17. desember 1996, avsnitt 68.

bli lagt til grunn at mistenkte ikke er rusmiddel-avhengig. Hvorvidt en slik ordning er forenlig med vernet mot selvinkriminering, blir vurdert i punkt 12.4.

6.2.4 Uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen kommer til uttrykk i Grunnloven § 96 andre ledd:

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 2014. På dette tidspunktet fulgte uskyldspresumsjonen allerede av EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2, og meningen var å grunnlovsfeste innholdet av disse bestemmelsene.²⁹ Vernet etter Grunnloven må fastlegges med utgangspunkt i forståelsen av konvensjonsbestemmelsene.³⁰ Det er ikke holdepunkter for at vernet etter Grunnloven går lenger enn vernet etter konvensjonsbestemmelsene.

Uskyldspresumsjonen er et element i retten til en rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95 første ledd og EMK artikkel 6 nr. 1. Dette innebærer at uskyldspresumsjonen må vurderes i sammenheng med det mer generelle kravet til rettferdig rettergang.

Det følger av uskyldspresumsjonen at bevisbyrden for straffeskyld påhviler påtalemyndigheten, og at det gjelder visse krav til bevisets styrke. Det er likevel i utgangspunktet opp til den enkelte stat å fastsette hvilke betingelser som må være oppfylt for å pådra et straffansvar, herunder hvilke beviskrav og subjektive vilkår som gjelder. Uskyldspresumsjonen er ikke til hinder for at statene har presumsjonsregler om rettsanvendelse eller faktum, likevel slik at det gjelder visse begrensninger.³¹ Heller ikke straff på objektivt grunnlag er generelt i strid med uskyldspresumsjonen.³²

Uskyldspresumsjonen får betydning for valget av hvilke bevisregler som skal gjelde etter de lovforslag utvalget fremsetter. Blant annet oppstår det spørsmål om hvilket beviskrav som skal gjelde for å legge til grunn at lovbrøteren er «rusmiddel-avhengig» etter forslaget til ny § 232 a i straffe-

²⁹ Jf. Dok.nr. 16 (2011–2012) punkt 24.3.3 og HR-2014-2364-A avsnitt 29.

³⁰ HR-2014-2472-A avsnitt 14.

³¹ Salabiaku mot Frankrike, sak 10519/83, dom 7. oktober 1988, avsnitt 28.

³² Jf. Kjølbros s. 724–725 med videre henvisninger. Se også nærmere omtale nedenfor i punkt 10.6.3.

loven, og for spørsmålet om saken gjelder befattning med narkotika til «egen bruk». Forholdet til uskyldspresumsjonen vil bli nærmere behandlet i punkt 10.6 om beviskrav og presumsjoner.

6.2.5 Likhetsprinsippet

Grunnloven § 98 lyder slik:

Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Bestemmelsen ble inntatt i Grunnloven i 2014. Første ledd fastslår likhetsprinsippet, og annet ledd fastslår ikke-diskrimineringsprinsippet. De to prinsippene henger sammen, og overlapper hverandre i noen utstrekning. Likhetsprinsippet er imidlertid formulert som en positiv forpliktelse for myndighetene, mens ikke-diskrimineringsforbudet er negativt formulert som et forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

Om innholdet i likhetsprinsippet uttalte Menneskerettighetsutvalget:³³

Et eventuelt likhetsprinsipp i Grunnloven vil fungere som en *skranke* for både lovgiver, domstoler og forvaltning. Konsekvensen av at alle er like for loven, er at lovgiver ikke vil ha adgang til å gi privilegier til enkelte personer eller grupper i samfunnet. Domstoler og forvaltning må på sin side praktisere lovverket i overensstemmelse med dette. Gjennom praktisering og fortolkning av det øvrige lovverket har likhetsprinsippet større reell betydning som *tolkningsprinsipp* for domstoler og forvaltning enn det vil ha som skranke for lovgiver.

Å bestemme hva som utgjør «likhet», kan imidlertid by på enkelte utfordringer. Dette innebærer at vanskelige rettsstvister, der det nettopp er uenighet om hva eller hvem som er like, sjelden kan finne sin løsning i en generelt utformet grunnlovsbestemmelse om likhetsprinsippet. For å oppveie denne ulempen er det en mulighet at man supplerer likhetsprinsippet i Grunnloven med et generelt diskrimineringsvern. I så fall vil det først og fremst være ikke-diskrimineringsprinsippet som skal benyttes ved en eventuell prøving for domstolene.

Likhetsprinsippet etter § 98 første ledd ble trukket frem under Stortingets behandling av rusreformen. Dette er omtalt over i punkt 3.4. Som

³³ Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 144.

der nevnt ble det ikke flertall for proposisjonens forslag om avkriminalisering av befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Et mindretall (Arbeiderpartiet og Senterpartiet) forslø et anmodningsvedtak om å be regjeringen utrede en avkriminalisering begrenset til «tunge rusavhengige». Et flertall (Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti) mente imidlertid at en slik avkriminalisering ville være i strid med likhetsprinsippet.³⁴

Flertallet viser til at spørsmålet om en differensiering i lovverket mellom ulike brukergrupper er godt drøftet i regjeringens lovproposisjon. Flertallet peker på at en slik differensiering vil være i strid med det strafferettslige likebehandlingsprinsippet. Riksadvokaten uttalte i sin høringsuttalelse til Rusreformutvalget følgende:

«Strafferetten kan vanskelig operere med en straffetrussel for noen, men ikke alle, for samme type handling».

Det fremkommer av innstillingen at det var delte meninger, både mellom partiene og i den øvrige offentlige debatt, hvorvidt en avkriminalisering bare for rusmiddelavhengige ville være i strid med Grunnlovens likhetsprinsipp.

I innstillingen kommer det også frem synspunkter på om likhetsprinsippet står i veien for en differensiert behandling av rusmiddelavhengige i tilknytning til valg av straffereaksjon. En mindretallsfraksjon uttalte:³⁵

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at ved reaksjonsfastsettelsen er det sikker rett at ulike forhold ved gjerningspersonen kan tas i betraktning i skjerpene eller formildende retning. At tungt rusavhengige vil kunne ha problemer med å overholde narkotikaforbudet, er et forhold som kan tilsi at overtredelsen straffes mildere. Det kan også tas hensyn til om særlige rehabiliteringsgrunner gjør seg gjeldende. Dette er ikke usaklig forskjellsbehandling. Dette vil likevel være noe vesentlig annet enn at tungt rusavhengige er fritatt fra narkotikaforbudet. Selve straffen vil en kunne differensiere, men det er noe annet enn å lage et system med en

begrenset avkriminalisering, hvor du gjør samme handling straffbar for noen, men ikke alle. Det vil utfordre kravet om likhet for loven i Grunnloven § 98.

Det må etter dette legges til grunn at det var bred enighet mellom partiene om at en differensiering ut fra et kriterium om rusmiddelavhengighet i straffutmålingen ikke utfordrer likebehandlingsprinsippet.

Spørsmålet ble også berørt i HR-2022-731-A avsnitt 53–56. I avsnitt 55–56 uttales det:

Jeg ser ikke grunn til å gå inn i diskusjonen om en avkriminalisering bare for rusavhengige ville bryte med likhetsprinsippet i Grunnloven § 98. I vår sak er det bare spørsmål om en differensiert reaksjonsfastsettelse. Vi har lang tradisjon for at personlige forhold kan få avgjørende betydning ved straffutmålingen. Ikke minst har en differensiering lenge vært praktisert i narkotikasakene. Avgjørelsen HR-2019-1643-A er illustrerende [...] Likhetsprinsippet er etter dette ikke til hinder for å legge betydelig vekt på lovgiversignalene ved straffutmålingen.

For utvalget er det ikke tale om avkriminalisering for rusmiddelavhengige, men å lovregulere en straffutmålingsordning som gir hjemmel for en mildere straffutmåling for rusmiddelavhengige ved befatning med narkotika til egen bruk. Utvalget legger på bakgrunn av det ovennevnte til grunn at den foreslåtte straffutmålingsordningen er forenlig med likhetsprinsippet i Grunnloven § 98 første ledd.

6.2.6 Barns rettigheter

6.2.6.1 Innledning – relevante rettigheter for barn

Barn under 18 år har i utgangspunktet de samme rettigheter som voksne etter Grunnloven og alminnelige norske lover. Barns særlige behov for beskyttelse, utviklingsmuligheter og medbestemmelse over eget liv, begrunner imidlertid at de er gitt særlige rettigheter. Disse særlige rettighetene følger av blant annet av Grunnloven og barnekonvensjonen. Hensynet til barns rettigheter er også ivaretatt gjennom enkeltbestemmelser i ulike norske lover. Dette gjelder blant annet straffeloven og straffeprosessloven, som i stor utstrekning har særreguleringer for behandling av saker der barn er mistenkt, fornærmet eller vitne.

³⁴ Innst. 612 L (2020–2021) s. 12.

³⁵ Innst. 612 L (2020–2021) s. 18.

Grunnloven § 104 sikrer noen sentrale rettigheter for barn:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Formålet med grunnlovsfestingen av barns rettigheter var ikke å gjenta rettigheter som allerede eksisterte, men å «fremheve de av barnas behov som ikke dekkes opp av de øvrige menneskerettighetsbestemmelsene».³⁶ Enkelte av de grunnlovsfestede rettighetene kan imidlertid også utledes fra bestemmelser i barnekonvensjonen. Utvalget gir her en oversikt over rettigheter etter barnekonvensjonen som er relevante for utvalgets arbeid.

Barnekonvensjonen er den eneste menneskerettslige konvensjonen som uttrykkelig nevner narkotika. Artikkel 33 fastslår:

States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

Artikkelen har to deler. Den første delen av bestemmelsen pålegger statene å treffe egnede tiltak for å beskytte barn mot *ulovlig bruk av narkotika*. Utvalget vil i punkt 6.2.6.2 gå nærmere inn på hva som ligger i denne forpliktelsen. Den andre delen av artikkel 33 handler om statenes plikt til å hindre at barn blir brukt i *ulovlig produksjon og handel med slike stoffer*. På bakgrunn av utvalgets mandat, som handler om befattning med narkotika til egen bruk, er det først og fremst tiltak for å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika som er det aktuelle. Utvalget vil derfor ikke

gå særskilt inn på plikten til å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med narkotika. Det skal samtidig påpekes at barn som bruker narkotika, også står i fare for å bli utnyttet til salg av narkotika. Dette kan for eksempel være ved at bruken av narkotika fører til at de kommer i gjeld til selgere, noe som leder til at barnet blir utnyttet til å delta i omsetning av narkotika. Tiltak som beskytter barn mot bruk av narkotika, vil dermed også bidra til å ivareta forpliktelsen til å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med narkotika.

Av andre forpliktelser etter barnekonvensjonen nevnes:

- Artikkel 3 nr. 1: Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.
- Artikkel 24: Barns rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering.
- Artikkel 17: Statens plikt til å sørge for at barn har tilgang til informasjon som har til formål å fremme deres moralske velferd og fysiske og psykiske helse. FNs barnekomité har uttalt at denne plikten blant annet innebærer at barn har rett til informasjon om skadevirkningene av narkotikabruk.³⁷
- Artikkel 16: Barns vern mot vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse.
- Artikkel 40: Barn har særskilte rettigheter når de er mistenkt for et straffbart forhold. Barn har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andre menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering. Det er også fastsatt minstegarantier som barn har ved mistanke om straffbare forhold, herunder uskyldpresumsjonen, vern mot selvinkriminering og rett til informasjon om anklagen. Statene skal søke å håndtere straffbare forhold begått av barn utenfor domstolsapparatet (også kalt «diversion»), jf. artikkel 40 nr. 3 bokstav b.

Ved fastleggelsen av innholdet i forpliktelser etter barnekonvensjonen er det relevant å se hen til uttalelser fra FNs barnekomité (UNCRC). Komité

³⁶ Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 189.

³⁷ FNs barnekomité, *General comment No. 21 on children in street situations*, CRC/C/GC/21 (2017), s. 15.

teen kommer med anbefalinger som ikke er rettslig bindende for statene. Uttalelser om forståelsen av konvensjonsbestemmelser vil likevel være en relevant rettskilde etter norsk rett, og som etter omstendighetene kan ha stor vekt.³⁸

6.2.6.2 Barns rett til å bli beskyttet mot ulovlig bruk av narkotika

Barnekonvensjonen artikkel 33 slår fast at statene skal treffe «alle egnede tiltak» («all appropriate measures») for å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika. Forpliktelsen antas å ha to sider: For det første må tiltakene som brukes være forenlig med barns øvrige menneskerettigheter, herunder blant annet retten til helse (artikkel 24) og retten til privatliv (artikkel 16 og 40 nr. 2). For det andre inneholder artikkel 33 et effektivitetsprinsipp, som innebærer at tiltakene må være egnet til å oppnå formålet.³⁹

Konvensjonen gir ikke anvisning på hvilke tiltak som er aktuelle, og statene har en vid skjønnsmargin når det gjelder hvilke tiltak som velges ut fra lokale forhold. Det er på det rene at statene innenfor rammen av artikkel 33 kan velge å kriminalisere barns bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk. Rusreformutvalget vurderte det motsatte spørsmålet, nemlig om barnekonvensjonen var til hinder for avkriminalisering overfor barn. Det ble konkludert med at artikkel 33 ikke pålegger statene en plikt til å anvende strafferettslige virkemidler mot barn som bruker narkotika, og at konvensjonen dermed ikke er til hinder for en avkriminalisering av barns bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk.⁴⁰

FNs barnekomité og andre FN-organer har gitt uttalelser som anbefaler avkriminalisering av mindre lovbrudd begått av barn, herunder mindre alvorlige narkotikalovbrudd.⁴¹ Dette er anbefalinger som ikke er rettslig bindende for statene.

Utvalget legger til grunn at bruk av strafferettslige reaksjoner overfor barn i mindre alvor-

lige narkotikasaker, generelt er forenlig med barnekonvensjonen artikkel 33.

Artikkel 33 pålegger statene å anvende «egne» tiltak. Vilkåret om at tiltak skal være egnet må ses i lys av formålet med artikkel 33, som er å hindre at barn bruker ulovlige rusmidler. Tiltakene som iverksettes må altså være egnet til å forebygge at barn bruker narkotika. FNs barnekomité har i denne sammenheng fremhevet forebyggende tiltak, skadereduksjon og avhengighetsbehandling, i tillegg til presis og objektiv informasjon om skadelige effekter av narkotikabruk.⁴²

Vilkåret om at tiltak overfor barn må være egnet for formålet, har blitt problematisert i tilknytning til bruk av ruskontrakter og ruskontroll som vilkår for påtaleunntalinger. NIM påpekte i en rapport fra 2022 at det ikke var forskningsmessig belegg for å si at ruskontrakter har en forebyggende effekt, og at det derfor kan spørres om dette er et egnet tiltak for å beskytte barn mot bruk av narkotika etter barnekonvensjonen artikkel 33.⁴³

Utvalget ser nærmere på ruskontroll som strafferettslig reaksjon i punkt 16.7. Utvalget vil her nøye seg med å peke på at konvensjonens pålegg om egnede tiltak ikke kan innebære at det kreves forskningsmessig belegg for at tiltaket har ønsket effekt på generelt nivå. Dette vil i så fall utelukke svært mange aktuelle forebyggende tiltak. Effekten av ulike strafferettslige reaksjoner vil ofte også være vanskelige å forske på effekten av. Videre er det heller ikke slik at alle forskningsbaserte tiltak er egnet i alle typer saker. Det må alltid foretas en konkret vurdering i den enkelte sak av om tiltaket er egnet for å oppnå formålet.

Slike individuelle vurderinger er godt kjent i norsk strafferett. Et eksempel er fastsettelse av særvilkår etter straffeloven § 37 som vilkår for påtaleunntalelse eller betinget dom. Hovedformålet med å sette særvilkår er å redusere risikoen for nye lovbrudd, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 439. I dette ligger det en forutsetning om at vilkårene må vurderes konkret i den enkelte sak, hvor blant annet lovbrysterens motivasjon har betydning. Et annet eksempel er ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a, hvor det etter loven er et vilkår at saken egner seg for slik behandling.

Utvalget legger til grunn at en konkret vurdering av at tiltaket anses egnet for å forebygge at

³⁸ Jf. blant annet HR-2018-2096-A avsnitt 14.

³⁹ John Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child, A Commentary*, Oxford 2019 s. 1284 flg.

⁴⁰ Rusreformutvalgets utredning, punkt 7.4.1.

⁴¹ Se FNs barnekomité, *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence*, avsnitt 64: «Alternatives to punitive or repressive drug control policies in relation to adolescents are welcome». Barnekomitéen viser videre til rapporten FNs menneskerettighetskomité's rapport A/HRC/32/32, *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, 4. april 2016, se avsnitt 98, 105 og 114.

⁴² Se FNs barnekomité, *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence*, avsnitt 64.

⁴³ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» punkt 4.4.2.

det aktuelle barnet vil fortsette å bruke narkotika, vil oppfylle egnethetskravet i barnekonvensjonen artikkel 33. Utvalget vil samtidig peke på at effektivitetsprinsippet som utledes av artikkel 33 innebærer at statene bør se hen til forskning om effekten av de tiltak som vurderes brukt, i den grad dette finnes. Det bør også, i den grad det er mulig,

gjennomføres jevnlig evalueringer av de tiltak som myndighetene benytter for å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika.⁴⁴

⁴⁴ John Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child, A Commentary*, Oxford 2019 s. 1288–1289.

Del II

*Strafferett – lovregulering av en
straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige*

Kapittel 7 Mandatet

I mandatet er strafferettsdelen av utvalgets oppdrag overordnet beskrevet slik (mandatets punkt 2):

Utvalget skal utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfravall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Dette er nærmere konkretisert slik:

Utvalget skal utrede følgende spørsmål:

- *Den rettslige avgrensningen av begrepet rusavhengig.* Utvalget skal så langt som mulig foreslå et presist og tydelig rettslig innhold i begrepet rusavhengig, som også kan være operativt for politiets førstelinje.
- *Strafferettslig tilnærming til personer med begynnende rusavhengighet.* Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig med en nærmere gradering av avhengighet i den strafferettslige tilnærmingen til saker om bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, og skal uansett foreslå et rettslig innhold av begynnende avhengighet og tung rusavhengighet.
- *Beviskrav og bevisvurdering.* Utvalget skal vurdere hvilket beviskrav som bør gjelde for vurderingen av om gjerningspersonen skal anses som rusavhengig, og hvordan bevisvurderingen skal operasjonaliseres.
- *Mistenktes vern mot selvinkriminering.* Utvalget skal utrede hvordan man skal sikre at vernet mot selvinkriminering, jf. blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, ivaretas når klassifiseringen som rusavhengig får betydning for reaksjonsfastsettelsen.
- *Hvilke mengder narkotika som skal anses å være til egen bruk (terskelverdier).* I HR-2022-731-A tar Høyesterett utgangspunkt i at det er et bevissspørsmål om en mengde

narkotika er til egen bruk, samtidig som de terskelverdiene som var foreslått i Prop. 92 L (2020–2021), utgjør et «naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvor en veiledende grense bør ligge». I lys av at de lovendringene som beskrives i Hurdalsplattformen, gjelder bruk og besittelse av «mindre brukerdoser», skal utvalget vurdere om det er grunn til å innføre lavere terskelverdier, og uansett utforme et forslag til hvordan lavere terskelverdier kan innføres. Utvalget skal også vurdere hvilke andre momenter som kan være relevante å legge vekt på ved avgrensningen av om narkotika er ment til «egen bruk», sammen med eller i stedet for nærmere angitte terskelverdier, for eksempel spredningsfare eller konkrete holdepunkter for at stoffet ikke er til egen bruk.

Videre er utvalget i mandatets punkt 2 gitt i oppdrag å «utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 24 første ledd, jf. § 31 andre ledd, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114». Anmodningsvedtaket lyder slik:

Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

Det oppstår her enkelte spørsmål om forholdet mellom Stortingets anmodningsvedtak og utvalgets mandat for øvrig.

For det første gjelder anmodningsvedtaket «brudd på legemiddelovens bestemmelser», mens regjeringens mandat ikke er begrenset til legemiddeloven. Det er nærliggende å forstå

«mindre mengder» som angis i regjeringens mandat, slik at dette også kan omfatte mengder som er større enn det som i rettspraksis regnes som «besittelse» etter legemiddeloven, men i stedet anses som «oppbevaring» og derfor rammes av straffeloven § 231. Utvalget har derfor ikke begrenset sin drøftelse av terskelverdier til slike kvanta som i rettspraksis subsumeres under legemiddeloven. Se nærmere i punkt 10.5 nedenfor.

For det andre taler anmodningsvedtaket om «bruk og besittelse», mens regjeringens mandat mer åpent bruker betegnelsen «befatning med». Utvalget behandler derfor også andre befatningsmåter enn bruk og besittelse, først og fremst oppbevaring av og erverv av narkotika til egen bruk, men også tilvirkning og innførsel av narkotika til egen bruk og småsalg av narkotika for å finansiere egen bruk. Se nærmere i punkt 10.4 nedenfor.

For det tredje inneholder anmodningsvedtaket ingen angivelse av hvem som skal omfattes.

Regjeringens mandat er som utgangspunkt avgrenset til «rusavhengige», men mandatet nevner også «personer med begynnende rusavhengighet» og «unge». Om rusmiddelavhengighet og begynnende rusmiddelavhengighet vises til punkt 10.2, mens strafferettslige og andre tiltak som særlig vil ha betydning for unge brukere av narkotika drøftes i kapittel 16 og 17.

Kulepunktet i mandatet om selvinkriminering er, slik utvalget ser det, primært et prosessuelt spørsmål. Dette behandles derfor i punkt 12.4. Se også punkt 6.2.3.

Utvalget forstår dessuten mandatet slik at det er avgrenset til befatning med narkotika som følges etter legemiddeloven og straffeloven. Utvalget behandler derfor ikke bruk og besittelse av narkotika på andre forvaltningsområder og som håndheves etter andre regler, for eksempel kriminalomsorgens reaksjonssystem ved brudd på rusforbudet under straffegjennomføring i fengsel og i frihet.

Kapittel 8

Gjeldende rett – oversikt

8.1 Innledning

Ettersom utvalgets mandat er avgrenset til å gjelde reaksjonsfastsettelse ved rusmiddelavhengiges befatning med mindre kvanta narkotika til egen bruk, avgrenses også fremstillingen av gjeldende rett til befatning med mindre mengder til egen bruk.

Ved reaksjonsvalg og straffutmåling for befatning med narkotika har det har det tradisjonelt vært et sentralt moment om stoffet har vært til egen bruk, se Matningsdal, Straffeloven, note 4.4 og 4.6 til § 232 med videre henvisninger. I forarbeidene til straffeloven fremholdes at det ikke var meningen å endre straffutmålingspraksis, herunder «den varsomme nedjusteringen som over tid har funnet sted i straffenivået – særlig for narkotikalovbrudd knyttet til egen bruk».¹ At domfelte angir at stoffet kun var til egen bruk, får likevel mindre betydning når kvantumet er så stort at det representerer en spredningsfare, se for eksempel Rt-2011-936 avsnitt 22. I HR-2022-2120-A avsnitt 23 uttaler Høyesterett at «det imidlertid allerede [følger] av langvarig høyesterettspraksis at narkotikalovbrudd som står i umiddelbar sammenheng med lovbryterens eget misbruk, straffes langt mildere enn vinningsmotivert narkotikakriminalitet».

En vesentlig omlegging av reaksjonspraksis for rusmiddelavhengiges bruk av narkotika og rusmiddelavhengiges erverv, besittelse og oppbevaring av mindre kvanta narkotika til egen bruk fant sted våren 2022. Høyesterett avsa tre dommer 8. april 2022² og riksadvokaten ga direktiver til påtalemyndigheten i brev 13. mai 2022. Se nærmere i punkt 3.10 om Høyesteretts avgjørelser og punkt 3.11 om riksadvokatens brev.

Dommene ble avsagt etter at Stortinget våren 2021 hadde behandlet Prop. 92 L (2020–2021) som fulgte opp Rusreformutvalgets utredning

NOU 2019: 26. I Stortinget fikk regjeringens forslag om avkriminalisering av erverv, bruk og innehav av mindre mengder narkotika ikke tilslutning fra flertallet, se Innst. 612 L (2020–2021). Det var bred enighet om at tunge rusmisbrukere ikke burde straffes, men uenighet om hvordan dette burde reguleres. Se nærmere i punkt 3.2 om Rusreformutvalgets utredning, punkt 3.3 om Prop. 92 L (2020–2021) og punkt 3.4 om behandlingen i Stortinget.

Etter omleggingen skal det ikke utmåles straff for rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Påtalemyndigheten skal gi ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 første ledd,³ og hvis saken kommer for retten, skal domstolene reagere med straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61.⁴ Praksisomleggingen «innebærer at rusavhengiges erverv, besittelse og oppbevaring av inntil fem gram heroin, amfetamin eller kokain til egen bruk heretter i alminnelighet skal føre til straffutmålingsfracfall, jf. straffeloven § 61. Det samme gjelder selve bruken av stoffene.»⁵

Terskelverdiene på 5 gram for heroin, kokain og amfetamin er fastsatt ut fra hvilken mengde som erfaringsmessig er til egen bruk for en rusmiddelavhengig.⁶ Høyesterett har ikke gitt uttalelser om terskelverdier for andre stoffer, men det er antatt i flere avgjørelser at stortingsflertallet har hatt for øye de terskelverdier som var foreslått i Prop. 92 L (2020–2021) side 40.⁷ I brevet 13. mai 2022 har riksadvokaten med henvisning til proposisjonen for en rekke narkotiske stoffer fastsatt en veiledende øvre grense for når påtalemyndigheten skal reagere med påtaleunntatelse (se tabell i punkt 3.11). I HR-2022-1653-A avsnitt 31 viser Høyesterett til grenseverdiene for cannabis og legemidler i riksadvokatens brev.

³ Riksadvokatens brev 13. mai 2022 s. 2.

⁴ HR-2022-731-A avsnitt 62–68.

⁵ HR-2022-731-A avsnitt 70.

⁶ HR-2022-731-A avsnitt 48 og 49.

⁷ HR-2022-731-A avsnitt 47 og HR-2022-733-A avsnitt 20.

¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.4 (spesialmotivene til § 231 om narkotikaovertrедelse).

² HR-2022-731-A, HR-2022-732-A og HR-2022-733-A.

Omleggingen er begrenset til befatningsmåtene bruk samt erverv, besittelse og oppbevaring innenfor terskelverdi,⁸ og den gjelder bare der gjerningspersonen er rusmiddelavhengig.⁹ Videre har Høyesterett konstatert at likhetsprinsippet i Grunnloven § 98 ikke er til hinder for at en mildere reaksjon bare skal gjelde for rusmiddelavhengige.¹⁰

I HR-2022-2120-A uttaler Høyesterett «at den erfaringsbaserte grensen på fem gram ikke skal oppjusteres på grunnlag av en *individuell* vurdering av hvor mye den aktuelle rusavhengige har befatning med til egen bruk» (avsnitt 15), at det heller ikke «er grunnlag for å oppjustere grensen ut fra et stoffs lave styrkegrad» (avsnitt 16), og at heroin, kokain og amfetamin er likestilt, slik at «farligheten ikke er avgjørende for om det skal reageres med straffutmålingsfracfall, eventuelt ubetinget påtaleunntatelse» (avsnitt 17).

I HR-2022-732-A avsnitt 15 fremholder Høyesterett at «når reaksjonsfastsettelsen nå legges markert om for kvanta under fem gram, må det få innflytelse på straffastsettelsen også for noe større stoffmengder. Reaksjonene bør stå i rimelig forhold til hverandre slik at det ikke blir for stort sprang mellom mengder under og over den veiledende grensen på fem gram.» Når den rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk gjelder et kvantum som «i beskjedne grad overstiger den veiledende grensen, bør utgangspunktet for straffutmålingen heretter være en kort betinget fengselsstraff» (avsnitt 18).

Gjeldende rett etter omleggingen omtales mer i detalj under de enkelte deltemaer i kapittel 10.

8.2 Hovedtrekk i gjeldende rett

8.2.1 Legemiddeloven

Legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd, setter straff for ulovlig bruk og besittelse av narkotika. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den strengere bestemmelsen i straffeloven § 231 som rammer den som ulovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar narkotika.

Med «bruk» menes gjerningspersonens eget inntak av stoffet. Deling av stoff når flere inntar narkotika sammen anses som overdragelse etter straffeloven. Dette gjelder uavhengig av om den som deler mottar vederlag eller ikke.

«Besittelse» er kortvarig innehav av et mindre kvantum narkotika til egen bruk. Besittelse som straffes etter legemiddeloven, må avgrenses mot «oppbevaring» som rammes av straffeloven. Det følger av forarbeidene til straffeloven 2005 at det ikke var meningen å endre grensedragningen mellom besittelse etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd, og oppbevaring etter straffeloven (§ 162 i straffeloven 1902 og § 231 i straffeloven 2005). I proposisjonen heter det:¹¹

Bestemmelsen må ses i sammenheng med legemiddeloven § 24 annet ledd jf. § 31 annet ledd, som setter straff for besittelse eller bruk av narkotika uten lovlig adkomst. Kortvarig besittelse av mindre kvanta narkotika til eget bruk straffes etter legemiddeloven, mens besittelse ut over dette er oppbevaring og straffes etter § 231. Det er ikke ment å gjøre realitetsendringer i grensedragningen her.

Som nevnt i Ot.prp. nr. 23 (1983–84) side 14–15 og 31 skal den rent midlertidige besittelse som er forbundet med egen bruk subsumeres under legemiddeloven, mens besittelse utover dette anses som oppbevaring etter straffeloven.

Mindre kvanta er i denne sammenheng definert som én til to brukerdoser, jf. for eksempel Prop. 92 L (2020–2021) punkt 6.1.1.¹²

For å bli ansett som besittelse må innhavet dessuten være kortvarig; innehav over lengre tid regnes som oppbevaring og rammes av straffeloven, selv om kvantumet er lite og stoffet er til egen bruk.

Innehav til andre formål enn egen bruk, typisk innehav av brukerdoser for videresalg, rammes av straffeloven som oppbevaring selv om kvantumet er lite.

Det kan stilles spørsmål om besittelse etter legemiddeloven konsumerer det forutgående erverv av stoffet. Befatningsmåten «erverv» er bare nevnt i straffeloven. Strafferettslig beror det på en konkret vurdering om ulike former for befatning med samme narkotiske stoff skal anses som ett sammenhengende lovbrudd eller som flere lovbrudd i realkonkurrens, se Rt-2005-1524 avsnitt 12 og 13 og Rt-2006-964 avsnitt 14–17.

⁸ HR-2022-731-A avsnitt 51.

⁹ HR-2022-731-A avsnitt 52.

¹⁰ HR-2022-731-A avsnitt 55–56.

¹¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.4 (spesialmotivene til § 231 om narkotikaovertridelse).

¹² Se også Matningsdal, *Straffeloven*, note 7 til § 231 med videre henvisninger. Det samme fremgår av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt IV.1.

Ettersom et forutgående erverv er en nødvendig forutsetning for besittelse, taler nok de beste grunner for å anse erverv og besittelse som ett lovbrudd, og at dette bør subsummeres under legemiddeloven selv om strafferammen for erverv i straffeloven er høyere. Spørsmålet om ett eller flere lovbrudd kommer imidlertid ikke på spissen ettersom riksadvokaten i rundskriv nr. 2/2014 punkt III.2 har instruert påtalemyndigheten om at «[d]ersom en person pågripes for besittelse eller oppbevaring av narkotika, bør det som hovedregel ikke opprettes egen sak om erverv av det samme partiet, idet dette har begrenset betydning for straffutmålingen». Det samme sies i riksadvokatens brev 9. april 2021 punkt 7, presisering nr. 3.

8.2.2 Straffeloven

Straffeloven § 231 setter straff for den som ulovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar narkotika. «Oppbevaring» må avgrenses mot «besittelse» som straffes etter legemiddeloven, se punkt 8.2.1 ovenfor om hvordan grensen trekkes. Med de grenseverdier som nå anvendes av påtalemyndigheten og domstolene, jf. punkt 8.1 ovenfor, kan kvanta innenfor terskelverdi være vesentlig større enn det som kan regnes som besittelse etter legemiddeloven, slik at forholdet rammes av straffeloven § 231 som oppbevaring. Rusreformutvalget etablerte derfor begrepet «innhav» som en fellesbetegnelse på besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven av narkotika til egen bruk i kvanta innenfor Rusreformutvalgets terskelverdier.¹³

Selv om erverv og oppbevaring er selvstendige og likestilte befatningsmåter i straffeloven § 231, taler gode grunner for å anse oppbevaringen og det forutgående ervervet som ett sammenhengende lovbrudd, jf. punkt 8.2.1 ovenfor om det tilsvarende spørsmål ved besittelse etter legemiddeloven og den rettspraksis det der er vist til.

«Tilvirkning» dreier seg i Norge i hovedsak om dyrking av cannabisplanter, noe som skjer både til egen bruk og for videresalg. Også alle andre fremgangsmåter for å lage narkotika er imidlertid omfattet, for eksempel omdanning av amfetaminbase/amfetaminolje til amfetaminsulfat gjennom utfelling, se nærmere i punkt 10.4.

8.2.3 Straffereaksjoner for mindre narkotikalovbrudd

8.2.3.1 Innledning

I dette punktet redegjøres det for regler og praksis ved ileggelse av strafferettslige reaksjoner for bruk av narkotika, og erverv og besittelse/oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. Med «mindre mengder» siktes det til mengder som erfaringsmessig er til egen bruk, innenfor de veiledende grensene for oppbevaring til egen bruk som følger av riksadvokatens brev 13. mai 2022 (en tabell med veiledende grenser for de viktigste stoffene er inntatt i punkt 3.11, se også punkt 10.5.2).

Bruk av narkotika og besittelse av narkotika til egen bruk, rammes av legemiddeloven § 24 første ledd jf. § 31 annet ledd. Strafferammen etter legemiddeloven er bøter eller fengsel inntil seks måneder, eller begge deler. Besittelse av narkotika gjelder 1–2 brukerdoser, mens befatning med mengder utover dette anses som «oppbevaring» etter straffeloven § 231 første ledd.¹⁴

Erverv og oppbevaring av narkotika til egen bruk rammes av straffeloven § 231 første ledd. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Bruk og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk avgjøres i praksis ofte av politiet ved at det utferdiges forelegg eller gis påtaleunntatelse. I hvilke tilfeller politiet kan gjøre dette, følger av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 og politiets egne bøtedirektiver. Bøtedirektivene setter grensene for når det kan gis forelegg – både i hvilken type saker og hvor store mengder det kan være tale om. I de tilfeller hvor bøtegrensen er overskredet, vil reaksjonen normalt være en betinget fengselsstraff. Etter hvert som mengden øker, vil normalstraffen gå over til å bli ubetinget fengsel.

Ubetinget fengsel er sjelden i saker om befatning med narkotika til egen bruk innenfor riksadvokatens veiledende grenser. Ubetinget fengsel kan likevel tenkes ved befatning med de stoffene som har det strengeste straffenivået, typisk heroin. Ved oppbevaring av for eksempel 5 gram heroin til egen bruk vil straffenivået for en ikke-rusmiddelavhengig person være ubetinget fengsel.¹⁵

I punkt 8.2.3.2 gis det en oversikt over direktiver i påtalemyndigheten for straffereaksjoner i

¹⁴ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014.

¹⁵ Jf. HR-2022-731-A avsnitt 58 og HR-2020-2426-U avsnitt 15–16. I sistnevnte avgjørelse legges det til grunn at oppbevaring av 5 gram heroin kvalifiserte til rundt 90–120 dager fengsel eller noe lavere enn dette.

¹³ NOU 2019: 26 punkt 13.4.1.2.

mindre alvorlige narkotikasaker. Deretter presenteres statistikk over bruken av straffereaksjoner, jf. punkt 8.2.3.3.

8.2.3.2 Direktiver om straffereaksjoner i mindre alvorlige narkotikasaker

Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 om narkotikasaker

Rundskrivet punkt V gir direktiver om bruk av ulike strafferettslige reaksjoner ved narkotikalovbrudd.

Rundskrivet angir at straffereaksjonen ved brudd på legemiddellovens forbud mot bruk og besittelse av narkotika, «som regel» vil være bot. Ved overtredelse av straffelovens narkotikabestemmelse, uttales det at bot vil «være forbeholdt saker som gjelder erverv og/eller oppbevaring som ikke tar sikte på videresalg, jf. Rt. 2010 s. 449». Bot vil dermed være forbeholdt narkotikalovbruddene som dreier seg om befatning med narkotika til egen bruk. Rundskrivet understreker at det må vurderes konkret om bot er riktig reaksjon i den enkelte sak, basert på alminnelige straffutmålingsbetraktninger.

Rundskrivet fastsetter grenser for når det kan reageres med bot, avhengig av stofftype og mengde. Dette oppsummeres i tabell 8.1. Forutsetningen i rundskrivet er at mengder over dette faller utenfor grensen for bot, og at det i slike til-

feller normalt skal reageres med fengselsstraff (betinget eller ubetinget).

Rundskrivet inneholder direktiver om bruk av alternative strafferettslige reaksjoner overfor førstegangsovertredere og unge lovbrøyttere. Om bruken av påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69, uttales:¹⁶

Påtaleunntatelse med prøvetid kan være en særlig egnet straffereaksjon overfor unge lovbrøyttere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, hvor formålet er å forebygge videre rusmisbruk, og/eller stimulere til fortsatt rehabilitering. Særlig for ungdom mellom 15 og 18 år bør slike reaksjoner anvendes fremfor ileggelse av bot.

Uttalelsen innebærer at betinget påtaleunntatelse med prøvetid, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd, skal være den foretrukne reaksjonen overfor ungdom under 18 år. Det presiseres at prøvetiden kan settes til 6, 12, 18 eller 24 måneder.

Det uttales videre at påtaleunntatelsen kan gjøres betinget av «individuell tilpassede vilkår», med henvisning til straffelovens bestemmelse om særvilkår (i dag straffeloven § 37). Det påpekes videre at det kan settes vilkår om å avstå fra bruk av rusmidler:

¹⁶ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.3.

Tabell 8.1 Bøtegrenser, rundskriv nr. 2/2014

Heroin	Inntil 0,5 gram
Amfetamin, metamfetamin, kokain	Inntil 2 gram
PMMA	Inntil 1 gram
LSD	Inntil 20 ruter/ «drypp»
Cannabis (hasj/sj/marihuana)	Inntil 15 gram
Cannabisfrø	Inntil 30 stk
Urteblandinger o.l. inneholdende syntetiske cannabinoider	Inntil 2 gram
Khat	Inntil 15 kg
GHB/GBL	Inntil 1 dl
Sopp (psilocin/psilocybin)	Inntil 20 gram
Benzodiazepiner	Antall tabletter inntil ca. 25 rusdoser
Ecstasy/MDMA	Inntil 20 tabletter 100 mg.
Opioider (tabletter)	Antall tabletter inntil ca. 25 rusdoser

Dette vilkår er særlig aktuelt å anvende overfor førstegangsbrytere, og unge lovbrøyttere som er i en rehabiliteringssituasjon. Påtalemyndigheten må sikre at siktede og eventuelt verger på forhånd gis adgang til å uttale seg om særvilkårene som settes for påtaleunntatelsen.

Det at siktede og verger må uttale seg, og at vilkårene skal være individuelt tilpasset, innebærer at påtalemyndigheten må gjøre en konkret vurdering av hvilke tiltak som er hensiktsmessige og forholdsmessige i det enkelte tilfelle. Det er særlig aktuelt å bruke påtaleunntatelse med særvilkår overfor førstegangsovertrædere og unge lovbrøyttere i en rehabiliteringssituasjon, men rundskrivet utelukker ikke at det kan benyttes også i andre tilfeller hvor vilkåret om «særlige grunner» i straffeprosessloven § 69 første ledd foreligger.

Rundskrivet omtaler videre muligheten til å ilegge reaksjonene «ungdomsoppfølging» og «oppfølging i konfliktråd». Om disse reaksjonsformene uttales det:¹⁷

Påtalemyndigheten kan anvende [...] ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd overfor unge lovbrøyttere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, ved overtrædelser av legemiddeloven § 31 annet ledd jf. § 24 første ledd og straffeloven § 162 første ledd. [...] Reaksjonene kan være adekvate overfor unge gjerningspersoner med sammensatte problemer. Lovens øvrige vilkår må være oppfylt.

Som det antydes i sitatet, er ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd aktuelle reaksjoner overfor ungdom med sammensatte utfordringer og behov for oppfølging over tid. Ungdomsoppfølging kan bare gis til personer som var mellom 15 og 18 år på gjerningstiden, jf. straffeprosessloven § 71 a annet ledd. Oppfølging i konfliktråd kan gis også til personer over 18 år, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd. Rundskrivet gir anvisning om at reaksjonen kan være adekvat overfor «unge gjerningspersoner», hvilket kan forstås slik at det er noe rom for å bruke oppfølging i konfliktråd også overfor personer som har fylt 18 år.

Da rundskrivet ble laget i 2014, kunne reaksjonene ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd settes som særvilkår ved betinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 annet og tredje ledd. Fra 1. juli 2022 er straffeprosessloven § 69 annet ledd endret slik at disse reaksjonene ikke lenger kan settes som vilkår for

påtaleunntatelse.¹⁸ Påtalemyndigheten kan i stedet beslutte overføring av saken til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a. Beslutningen om overføring kan gjøres betinget av samme vilkår som kan settes for en påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 71 a tredje ledd. Lovendringen gjelder dermed kun beslutningshjemmelen og endret ikke innholdet i reaksjonene eller virkeområdet for disse. Rundskrivets uttalelser om når disse reaksjonene er aktuelle har fortsatt gyldighet.

De strafferettslige reaksjonene overfor ungdom i mindre alvorlige narkotikasaker omtales nærmere i punkt 16.3.

Rundskrivet er senere blitt supplert av riksadvokatens brev 13. mai 2022 om straffereaksjoner ved rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. For denne sakstypen er rundskrivets uttalelser om straffereaksjoner blitt erstattet av direktivene som gis i brevet 13. mai 2022.

Politiets lokale bøtedirektiver

Det konkrete bøtenivået følger av de enkelte politidistriktenes bøtedirektiv. Disse revideres jevnlig, blant annet for å hensynta endringer i lovgivning, rettspraksis og direktiver fra Den høyere påtalemyndighet. Flere politidistrikter har felles bøtedirektiv, slik at samme bøtenivå i stor grad gjelder på tvers av politidistriktene. Utvalget har hatt tilgang til felles bøtedirektiv for politidistriktene Oslo, Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, og Agder.¹⁹

Bøtedirektivet for disse politidistriktene fastsetter bøtesatser for de stoffene som er angitt i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014, jf. tabell 8.1. Bøtesatsene varierer mellom de ulike stoffene, og øker med den mengde lovbrøytteren har hatt befatning med.

For bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, varierer bøtesatsen mellom 3000 kroner og 5000 kroner. For bruk og besittelse av cannabis er bøtesatsen 3500 kroner, og for heroin, kokain og amfetamin er bøtesatsen 5000 kroner. Som nevnt over omfatter besittelse etter legemiddeloven ca. 1–2 brukerdoser. Ved befatning med mengder utover dette anvendes straffeloven § 231 første ledd.

Ved erverv og oppbevaring av narkotika etter straffeloven § 231 første ledd, øker bøtesatsene noe. Hvis mengden ligger helt opp mot foreleggsgrensen, ligger bøtesatsene mellom 6000 og 8000 kroner.

¹⁸ Lov 18. juni 2021 nr. 122.

¹⁹ Bøtedirektiv gjeldende fra 22. desember 2022.

¹⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.4.

Det presiseres i bøtedirektivet at bøtesatsene er satser for en «normalovertridelse», og at skjerpene og formildende omstendigheter kan tilsi en annen reaksjon. Bøtedirektivet viser også til det særlige straffutmålingsregimet som gjelder overfor rusmiddelavhengige, og til riksadvokatens brev 13. mai 2022. For enkelte narkotiske stoffer er det gitt særlige direktiver, for eksempel er det ved heroin presisert: «Ved salg/fare for videre spredning skal tiltale tas ut».

Hvis boten ikke blir betalt og heller ikke lar seg inndrive, skal det treffes vedtak om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes dersom siktede har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det, jf. straffeprosessloven § 456 annet ledd. Vedtak om fullbyrdelse treffes av påtalemyndigheten i politiet.

Når det er truffet vedtak om fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff, kan kriminalomsorgen etter søknad beslutte at den subsidiære fengselsstraffen skal gjennomføres ved bøteteneste dersom den botlagte har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden, jf. straffegjennomføringsloven § 16 b. Bøteteneste er en form for soning i frihet hvor bøtesoneren utfører samfunnsnyttig arbeid i regi av friomsorgen, på tilsvarende måte som ved samfunnsstraff.

Riksadvokatens direktiver om straffereaksjoner overfor rusmiddelavhengige

På bakgrunn av de tre avgjørelsene fra Høyesterett 8. april 2022 om straffutmåling ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk, sendte Riksadvokatembetet ut et brev datert 13. mai 2022. Brevet oppsummerer rettstilstanden etter de tre avgjørelsene, og gir utfyllende direktiver om reaksjonspraksis overfor rusmiddelavhengige. De sentrale direktivene om straffereaksjoner overfor rusmiddelavhengige lyder:

Forhold som gjelder en rusavhengigs bruk av narkotika, eller erverv, besittelse eller oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk, skal avgjøres med ubetinget påtaleunntakelse, jf. straffeprosessloven § 69. En rusavhengigs erverv eller oppbevaring av narkotika til egen bruk avgjøres med siktelse for tilståelsesdom eller tiltalebeslutning dersom mengden i beskjedens grad overstiger den veiledende grensen etablert av Høyesterett i HR-2022-731-A.

Det gis også uttalelser om hva som ligger i begrepet «mindre mengder narkotika», blant

annet ved at det henvises til en tabell som angir mengdebegrensninger for de mest vanlige narkotiske stoffene. Utvalget viser til den nærmere omtalen av brevet i punkt 3.11, hvor tabellen også er gjengitt.

Brevet angir at en rusmiddelavhengigs erverv eller oppbevaring av narkotika til egen bruk som i «beskjeden grad overstiger den veiledende grensen», bør lede til en kort betinget fengselsstraff. Inntil nærmere rettsavklaring foreligger, angis det at påtalemyndigheten kan legge til grunn at beskjedens mengde utgjør inntil det dobbelte av den veiledende grensen. Se også punkt 10.5.10.

8.2.3.3 Statistikk over straffereaksjoner

Utvalget presenterer her tall over straffereaksjoner som er gitt de siste årene i saker om bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk. Disse lovbruddene faller inn under legeomiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231, avhengig av mengden narkotika og hva slags befatning lovbruddet gjelder.²⁰ Det er dermed nødvendig å presentere tall for overtridelser av begge disse straffebestemmelsene. Det skal presiseres at straffeloven § 231 har et større virkeområde enn narkotika til egen bruk, og blant annet omfatter salg og oppbevaring med sikte på videre overdragelse. Dette innebærer at statistikken ikke gir et helt presist bilde av straffereaksjonene som er gitt for bruk og befatning med narkotika til egen bruk.

Det gis først en fremstilling av antallet straffereaksjoner som er gitt i perioden 2013–2022, som er det siste året SSB har publisert statistikk for. Deretter oppgis tall for straffereaksjoner som er brukt overfor personer under 18 år i perioden 2019–2022. Utvalget har også mottatt tall fra riksadvokaten som belyser utviklingen i straffereaksjoner i 2023, noe som presenteres avslutningsvis i dette punktet.

Straffereaksjoner i narkotikasaker 2013–2022

Tabell 8.2 viser hvilke strafferettslige reaksjoner som er ilagt i saker hvor hovedlovbruddet er legeomiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231. Hovedlovbruddet kan noe forenklet defineres som det lovbruddet i saken som har høyest strafferamme. Dette innebærer at reaksjonen kan være gitt også som følge av andre straffbare forhold.

²⁰ Jf. redegjørelsen for bestemmelsenes virkeområde i punkt 8.2.1 og 8.2.2.

Tabell 8.2 Antallet straffereaksjoner ved overtredelse av legemiddeloven § 31 jf. § 24 og straffeloven § 231 – unntatt ubetingede påtaleunntatelser.

		2013	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 2020–2022
Alle typer reaksjoner	Lml § 31	8273	7796	5449	5360	4824	3978	2211	814	-80 %
	Strl §231	7992	7386	5818	5009	4686	4579	3580	2439	-47 %
Betinget påtaleunntatelse	Lml § 31	731	798	705	926	917	1818	1241	318	-83 %
	Strl §231	252	241	258	273	236	657	445	235	-64 %
Forelegg på bot	Lml § 31	6832	6450	4627	4350	3828	2095	920	476	-77 %
	Strl §231	4563	4293	2986	2525	2271	1981	1509	941	-52 %
Bot ved dom	Lml § 31	164	132	103	77	72	64	43	20	-69 %
	Strl §231	123	97	101	64	65	53	62	41	-23 %
Samfunnsstraff	Lml § 31	23	13	0	1	0	0	0	0	0 %
	Strl §231	501	412	424	348	406	385	371	293	-24 %
Betinget fengsel	Lml § 31	233	179	5	4	4	1	2	0	-100 %
	Strl §231	1339	1171	903	803	761	580	433	477	-18 %
Ubetinget fengsel	Lml § 31	289	224	8	2	3	0	2	0	0 %
	Strl §231	1214	1171	1146	994	947	920	757	446	-52 %

Kilde: SSB, tabell 10622.

Tallene for «alle typer reaksjoner» viser en betydelig nedgang i antallet straffereaksjoner, både for overtredelser av legemiddeloven og straffeloven § 231. Nedgangen kan ses i hele tiårperioden, men den er særlig sterk i årene 2021 og 2022. Tallene kan ses i sammenheng med nedgangen i antallet anmeldelser i disse sakstypene i samme tidsperiode, jf. punkt 8.3.1.

Nedgangen er størst for overtredelser av legemiddeloven, hvor antallet straffereaksjoner er gått ned med 80 % fra 2020. For overtredelser av straffeloven § 231 har nedgangen vært noe lavere over tid. Fra 2020 ble det for første gang gitt flere straffereaksjoner for overtredelse av straffeloven § 231 enn for overtredelse av legemiddeloven § 31, jf. § 24.

Ved overtredelse av legemiddeloven ble det i 2022 i hovedsak reagert med bot (ved forelegg eller dom), betinget påtaleunntatelse og ubetinget påtaleunntatelse. I 2018–2022 var det noen helt få tilfeller hvor det ble reagert med samfunnsstraff, betinget fengsel eller ubetinget fengsel i saker hvor hovedlovbruddet var overtredelse av lege-

middeloven. Hvorvidt disse sakene omfattet andre lovbrudd enn overtredelsen av legemiddeloven, vites ikke. Det er likevel tale om så få saker at det kan legges til grunn at det i praksis ikke reageres med strengere straff enn bot.

Ved overtredelse av straffeloven § 231 første ledd viser tallene for 2022 at det i praksis er vanlig både med påtaleunntatelser, bot, samfunnsstraff og fengsel. I perioden 2018–2022 har det imidlertid vært en kraftig nedgang i bruken av alle de strafferettslige reaksjonene. Nedgangen er noe større når det gjelder betinget påtaleunntatelse enn for bruken av forelegg, samfunnsstraff og fengsel. Samtidig har det skjedd en sterk økning i bruken av ubetingede påtaleunntatelser, jf. tabell 8.3.

Tabell 8.3 viser at bruken av ubetingede påtaleunntatelser har økt jevnlig fra 2013 til 2022, både i saker etter legemiddeloven og etter straffeloven. For overtredelser av straffeloven har økningen av ubetingede påtaleunntatelser vært særlig sterk, og bare fra 2020 til 2022 har antallet doblet seg.

Tabell 8.3 Antallet personer som er gitt ubetinget påtaleunntatelse for overtrudelse av legemiddeloven § 31 jf. § 24 og straffeloven § 231

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Legemiddeloven	133	167	178	169	274	179	226	441	491	559
Straffeloven § 231	141	144	101	98	185	135	152	243	257	486

Kilde: SSB

Straffereaksjoner i U18-saker

I saker hvor gjerningspersonen er under 18 år vil det gjennomgående bli reagert mildere enn overfor personer over 18 år. Dette gjelder også i mindre alvorlige narkotikasaker, jf. omtalen av direktiver om straffutmåling i punkt 8.2.3.2. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 er det beskrevet at det er ønskelig å unngå å benytte bøter i saker mot personer under 18 år, og at betinget påtaleunntatelse er en foretrukket reaksjon. Det er også gitt uttalelser om at ungdomsoppfølging kan være egnet i mindre alvorlige narkotikasaker hvor ungdommen har sammensatte problemer og et oppfølgingsbehov.

Tallene viser at den vanligste strafferettslige reaksjonen overfor ungdom i narkotikasaker fortsatt er betinget påtaleunntatelse. Dette er godt i samsvar med direktivene i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014. Betinget påtaleunntatelse utgjør imidlertid en minkende andel av de strafferettslige reaksjonene mot ungdom. I 2019 ble det gitt betinget påtaleunntatelse i 68 % av sakene, mens andelen hadde sunket til 50 % i 2022. Andelen ubetinget påtaleunntatelse har økt fra 4 % i 2019 til 22 % i 2022.

Statistikken viser videre at det har vært en kraftig nedgang fra 2019 til 2022 i det totale antallet strafferettslig reaksjoner som er gitt overfor personer under 18 år i narkotikasaker. Endringen i rene tall er klart størst når det gjelder bruken av betinget påtaleunntatelse – fra 689 saker i 2019 til 169 saker i 2022.

Bruken av betingede påtaleunntatelser overfor ungdom omtales nærmere av utvalget i punkt 16.3.2.

Utvikling 2022–2023 – tall mottatt fra riksadvokaten

Utvalget har mottatt tall fra riksadvokaten over antallet forhold etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. 24, og straffeloven § 231 som er avgjort med en strafferettslig reaksjon i 2022 og 2023. Tallene er fordelt etter saksavgjørelseskode hos politiet.

Utvalget presenterer her et utvalg av tallene som er mottatt fra riksadvokaten. Det gjøres oppmerksom på at tallene ikke er direkte sammenlignbare med tallene fra SSB som er presentert over. Dette gjelder for det første fordi tallene fra riksadvokaten gjelder antallet forhold som er avgjort med en straffereaksjon, mens tallene fra

Tabell 8.4 Straffereaksjoner i narkotikasaker hvor lovbruderen er under 18 år.

	2019	2020	2021	2022	Endring 2019–2022
Alle typer reaksjoner	1017	851	600	332	-67 %
Avgjort i konfliktråd	62	70	56	19	-69 %
Påtaleunntatelse uten vilkår	41	39	50	72	76 %
Betinget påtaleunntatelse	689	548	379	169	-75 %
Forelegg	186	153	93	44	-76 %
Samfunnsstraff eller ungdomsstraff	8	13	9	9	13 %
Betinget fengsel	30	25	10	15	-50 %
Ubetinget fengsel eller særreaksjon	:	:	:	:	

Kilde: SSB, tabell 13723.

Tabell 8.5 Antall forhold etter legemiddeloven § 31, jf. § 24 og straffeloven § 231 avgjort med strafferettslig reaksjon¹ for 2022–2023.

Forholdets avgjørelse	2022	2023	Endring
Påtaleunndlatelse uten vilkår (068)	1691	1858	10%
Bot (053,137,087)	2111	1635	-23%
Påtaleunndlatelse med prøvetid (074)	573	426	-26%
Påtaleunndlatelse med prøvetid og særvilkår (055)	79	137	73%
Betinget dom (081,094)	463	351	-24%
Betinget dom med særvilkår (109,096,169)	275	197	-28%
Straffutmålingsfracfall (250)	83	232	180%
Samfunnsstraff (122,126,123)	687	428	-38%
Ubetinget fengsel (080,085,091,082,117,131)	1926	1464	-24%
Sum antall forhold avgjort med strafferettslig reaksjon	9687	8197	-15%

¹ Tallene omfatter de avgjørelseskodene som er oppgitt i tabellen.

Kilde: Riksadvokaten

SSB gjelder antallet straffereaksjoner (én reaksjon kan omfatte flere forhold). For det andre er tallene fra riksadvokaten satt opp etter saksavgjørelseskode, slik at det må gjøres et skjønnsmessig utvalg av hvilke kategorier som skal medregnes. Utvalget anser tallene likevel som nyttige for å belyse utviklingen frem til og med 2023, slik at man har et mest mulig oppdatert bilde.

Tallene fra riksadvokaten viser at det totale antallet straffereaksjoner falt med 15 % fra 2022 til 2023. Dette viser at den nedadgående trenden de siste ti årene fortsetter, jf. beskrivelsen av dette over. Det kan likevel være grunn til å påpeke at antallet anmeldelser i narkotikasaker har økt fra 2022 til 2023 (se punkt 8 3.1). Det gjenstår å se om dette vil føre til at antallet strafferettslige reaksjoner også vil øke i 2024.

Tallene viser en betydelig nedgang fra 2022 til 2023 i antallet forhold som er avgjort med straff – det vil bot, samfunnsstraff, betinget fengsel og ubetinget fengsel.²¹ Derimot øker bruken av strafferettslige reaksjoner som ikke er straff i tradisjonell forstand – det vil si ubetinget påtaleunndlatelse og straffutmålingsfracfall. Når det gjelder bruken av betinget påtaleunndlatelse, kan man merke seg at det er en nedgang i antallet påtaleunndlatelser med prøvetid, mens det er en økning i antallet betingede påtaleunndlatelser med særvilkår. Sær-

vilkår vil i denne sakstypen typisk kunne omfatte pålegg om oppmøte hos den kommunale rådgivende enheten for russaker, jf. straffeloven § 37 bokstav k. Det skal likevel bemerkes at antallet betingede påtaleunndlatelse med særvilkår er svært lavt i forhold til det totale antallet saker.

Tallene i tabell 8.5 gjelder alle aldersgrupper. Utvalget har mottatt særskilte tall fra Riksadvokatembetet over straffereaksjoner mot personer under 18 år. Disse tallene presenteres i punkt 16.2.1

Oppsummering

Tallene og statistikken som er gjennomgått i dette punktet, viser at det de siste årene har vært en betydelig nedgang i det totale antallet straffereaksjoner som er gitt for mindre alvorlige narkotikaovertridelser. For perioden 2020–2023 gjelder nedgangen samtlige strafferettslige reaksjoner unntatt ubetingede påtaleunndlatelser og straffutmålingsfracfall, som har hatt en kraftig økning i samme periode. Tallene viser en tydelig dreining i retning av at lovbrudd som tidligere ville blitt gitt betinget påtaleunndlatelse eller bot, i større grad resulterer i ubetinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsfracfall.

For narkotikasaker mot ungdom under 18 år, kan det observeres en tydelig nedgang i antallet straffereaksjoner totalt sett. Når det gjelder bruken av betingede påtaleunndlatelser, som skal

²¹ Jf. definisjonen av straff i straffeloven § 29, se også § 30 om andre strafferettslige reaksjoner.

være den foretrukne reaksjonen overfor ungdom for å forebygge videre narkotikabruk,²² er nedgangen fra 2019 til 2022 på 75 %.

Riksadvokatens tall over utviklingen for 2022–2023 viser generelt sett at nedgangen i antallet ilagte straffereaksjoner fortsetter. Det observeres en økning i bruken av betingede påtaleunntatelser med særvilkår, dog slik at det i rene tall er tale om en beskjeden økning.

8.2.4 Registrering og attester

Utvalget nøyer seg her med å omtale registrering av og opplysninger om straff og andre reaksjoner for lovbrudd som omfattes av utvalgets mandat, dvs. bot, straffutmålingsfracfall og straffutmålingsutsettelse samt betinget og ubetinget påtaleunntatelse for befatning med mindre kvanta narkotika og dopingmidler til egen bruk. Videre omtales ungdomsoppfølging.

Etter politiregisterloven § 9 skal personer som er ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd, jf. straffeloven §§ 29 og 30 og politiregisterforskriften § 44-4, registreres i et reaksjonsregister. Det skal registreres personalia, reaksjoner og tiltak. Bot er definert som straff, jf. straffeloven § 29 første ledd bokstav e, og blir derfor registrert uavhengig av om boten er ilagt ved et forelegg som siktede har vedtatt, eller ved dom, jf. politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 5. Påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 (både betinget og ubetinget påtaleunntatelse) er ikke straff, men er definert som en strafferettslig reaksjon i straffeloven § 30 bokstav f og skal derfor registreres, jf. politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 9. Det samme gjelder straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall etter straffeloven §§ 60 og 61, jf. straffeloven § 30 bokstav a og b og politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 8 og 15. Også overføring til oppfølging i konfliktråd og ungdomsoppfølging i konfliktråd blir registrert, jf. straffeloven § 30 bokstav g og politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 10.

Utfyllende personalia registreres i Personidentitets- og politiopplysningsregisteret, som også er hjemlet i politiregisterloven § 9 (i tillegg til § 4), se politiregisterforskriften kapittel 49. Opplysningene i disse registrene danner grunnlag for politiattester og vandelsvurderinger, jf. politiregisterforskriften §§ 44-1 og 49-1.

Etter politiregisterloven § 40 nr. 2 bokstav f skal «ordinær politiattest» opplyse om bot for lovbrudd «med øvre strafferamme på fengsel i mer enn 6 måneder». Ettersom legemiddeloven § 31 annet ledd om besittelse og bruk av narkotika samt erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, har strafferamme bot eller fengsel inntil seks måneder «eller begge deler», er strafferammen høyere enn fengsel i seks måneder. Det er likevel ikke tale om «fengsel i mer enn 6 måneder». Bøter for overtredelse av legemiddeloven § 31 annet ledd skal derfor ikke opplyses på ordinær straffattest.²³

Det følger av politiregisterloven § 40 nr. 3 at betinget dom med straffutmålingsutsettelse (§ 40 nr. 3 bokstav a, jf. straffeloven § 60), dom med straffutmålingsfracfall (§ 40 nr. 3 bokstav g, jf. straffeloven § 61), påtaleunntatelse etter straffeprosessloven §§ 69 og 70 (§ 40 nr. 3 bokstav b), overføring til behandling i konfliktråd (§ 40 nr. 3 bokstav e og bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil seks måneder (§ 40 nr. 3 bokstav c) ikke skal oppgis på ordinær politiattest. Som nevnt ovenfor, omfatter det sistnevnte bøter etter legemiddeloven § 31 annet ledd.

Politiregisterloven § 40 nr. 5 inneholder en foreldelsesbestemmelse. Hovedregelen er at anmerkning på ordinær politiattest faller bort tre år etter at reaksjonen er ilagt. Etter politiregisterloven § 40 nr. 6 forkortes fristen til to år dersom lovbruddet er begått av person under 18 år.

«Uttømmende og utvidet politiattest» er regulert i politiregisterloven § 41. Slik attest utstedes bare der det fremgår uttrykkelig av hjemmelsgrunnlaget at det kreves utvidet politiattest. Der hjemmelsgrunnlaget angir politiattest, betyr altså det ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40 nr. 1. Uttømmende politiattest skal som hovedregel anmerke alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. § 41 nr. 1. Tidsbegrensningene i § 40 gjelder ikke. Visse unntak følger av § 41 nr. 1 tredje punktum. Således oppgis ikke reaksjon ilagt en person som var under 18 år på gjerningstidspunktet, som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd (tredje punktum bokstav c). Videre gjør tredje punktum bokstav a unntak for opplysning om ungdomsoppfølging hvis personen ikke har begått nye lovbrudd innen to år etter at det er inngått godkjent avtale, ungdomsplan eller plan i konfliktrådet. Se

²² Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014.

²³ Holmboe mfl., *Politiregisterloven – Karnov Lovkommentar*, note 9 til § 40, à jour 28. februar 2024.

også nærmere nedenfor politiregisterforskriften § 30-3.

Uttømmende politiattest kan kreves for en del viktige stillinger og verv, som dommere og ansatte i politiet og påtalemyndigheten (se domstoloven § 55, politiloven § 18 og straffeprosessloven § 55 a).

Et praktisk viktig eksempel på en delvis uttømmende politiattest er barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39, der reaksjon for nærmere opplistede lovbrudd skal anmerkes etter reglene i § 41. Straffeloven § 231 om narkotikalovbrudd er med i paragrafoppregningen; det er derimot ikke straffeloven § 234 om dopingovertridelse og heller ikke legemiddeloven § 31 annet ledd om besittelse og bruk av narkotika, og erverv, besittelse og bruk av dopingmidler.

For lovbrutere under 18 år er det gitt egne regler om utstedelse av uttømmende politiattest i politiregisterforskriften § 30-3. Bestemmelsen innebærer at for denne gruppen skal uttømmende attest utstedes i samsvar med reglene om ordinær attest, med mindre det er begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet eller nye lovbrudd innenfor nærmere angitte tidsfrister. Femte ledd gir ved henvisning til tidsbegrensningene i politiregisterloven § 40 regler om hvor lenge slike forhold skal registreres. Etter utløpet av fristen sperrer opplysningene, jf. politiregisterforskriften § 30-3 femte ledd. Sperring innebærer at opplysningene ikke lenger blir anmerket på noen form for politiattest. Opplysningene beholdes i politiet, men tilgangen begrenses, og opplysningene kan bare benyttes til spesifikke formål angitt i loven eller politiregisterforskriften. Særreglene for unge lovbrutere ble etablert på bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget.

Politiregisterloven og -forskriften inneholder også andre bestemmelser om sperring av opplysninger, jf. loven § 50 og forskriften § 44-12. Således sperrer opplysning om ilagt bot etter 15 år, og etter 20 år sperrer opplysning om annen ilagt reaksjon enn bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 3 år, jf. § 44-12 første ledd. Dersom vedkommende i dette tidsrommet er ilagt ny reaksjon for lovbrudd, regnes fristen fra siste ilagte reaksjon, jf. § 44-12 annet ledd.

I forbindelse med behandlingen av rusreformen fattet Stortinget 3. juni 2021 blant annet dette anmodningsvedtaket (nr. 1116):

Stortinget ber regjeringen sørge for at opplysninger i reaksjonsregisteret om personer som er ilagt strafferettslige reaksjoner for bruk og

besittelse av narkotika til eget bruk, sperrer etter tre år. Sperring forutsetter at det ikke er registrert flere straffbare forhold i den aktuelle perioden.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 11. februar 2022 på høring et forslag om å endre politiregisterforskriften § 44-12 for å gjennomføre Stortingets vedtak. I høringsnotatet ble det foreslått som ny nr. 3 i politiregisterforskriften § 44-12 første ledd at opplysning skal sperrer om «ilagt reaksjon for overtridelse av bestemmelser gitt i medhold av legemiddeloven § 22 annet ledd, eller overtridelse av nevnte lov § 24, jf. § 31, ved egen bruk av narkotika eller besittelse av narkotika til egen bruk, etter 3 år».

Høringen omfattet også andre forslag om lovendringer og endringer i politiregisterforskriften. Høringsfristen var 20. april 2022, men forskriften er ennå ikke endret. I Justisdepartementets budsjettproposisjon for 2024²⁴ opplyser departementet om oppfølging av anmodningsvedtak nr. 1116: «Vedtaket er under behandling. Departementet vurderer moglege endringer i politiregisterforskriften.»

En endring som foreslått vil først og fremst ha betydning for voksne ettersom opplysninger om strafferettslige reaksjoner mot personer under 18 år for overtridelse av legemiddeloven allerede sperrer etter forskriften § 30-3, jf. ovenfor.

8.2.5 Nødanrop

Ved behandlingen av rusreformen traff Stortinget et anmodningsvedtak om nødanrop, jf. vedtak nr. 1115 av 3. juni 2021:

Stortinget ber regjeringen sørge for at politiet ikke straffefølger overtridelse av legemiddeloven § 24 første ledd, der overtreder yter assistanse eller tilkaller nødetater i akutte nødssituasjoner, eller der en slik overtridelse avdekkes hos fornærmede ved anmeldelse av andre straffbare forhold.

Regjeringens oppfølging av dette anmodningsvedtaket er beskrevet i Meld. St. 4 (2022–2023) punkt 7.2:

Dokumenta som ligg til grunn for vedtaket, er Prop. 92 L (2020–2021) og Innst. 612 L (2020–2021).

²⁴ Prop. 1 S (2023–2024) Justis- og beredskapsdepartementet s. 50–51.

Vedtaket er fulgt opp. Departementet har vore i dialog med Riksadvokaten, som peikar på at dei resultata Stortinget ønskjer, langt på veg følgjer av eksisterande reglar, føringar og praksis. Riksadvokaten vil klargjere dette for politiet på eigna måte.

Dette anmodningsvedtaket er nevnt i flere av innspillene til utvalget. Vedtaket er ikke en del av utvalgets mandat og er fulgt opp av departementet på annen måte. Utvalget nøyer seg derfor med å vise til omtalen i stortingsmeldingen.

8.3 Straffesaksutvikling

8.3.1 Antallet anmeldelser for narkotikalovbrudd

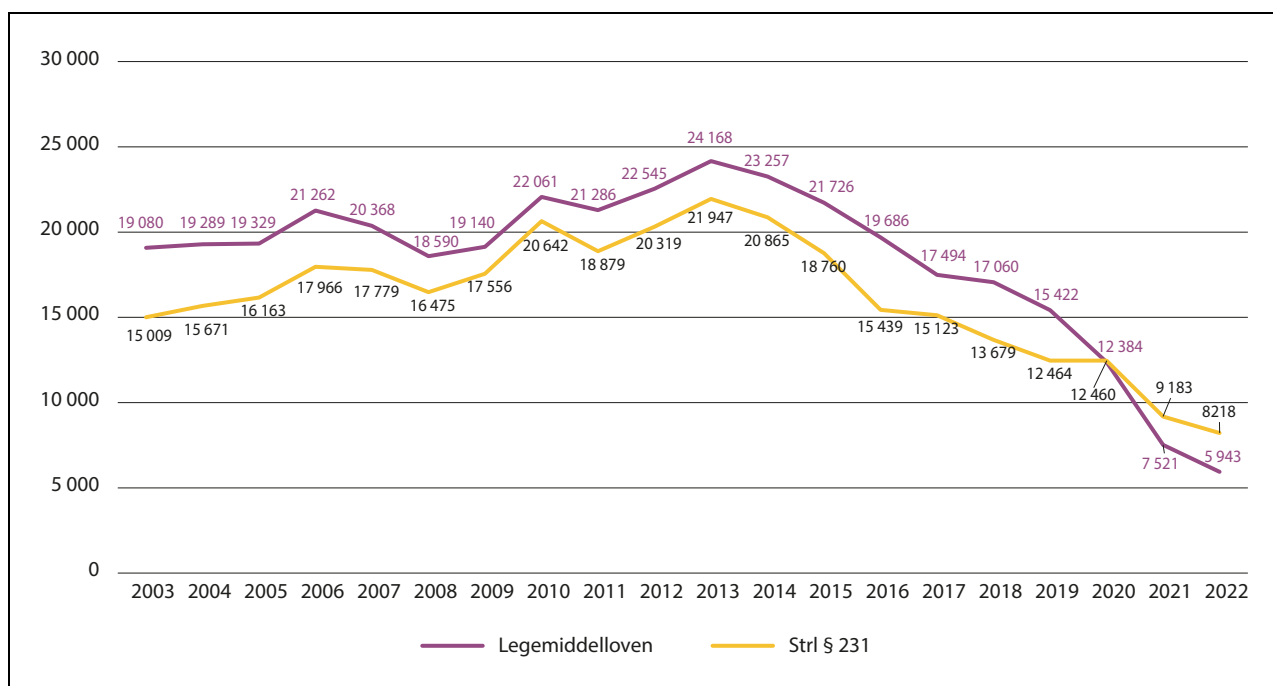
Utvalget omtaler i punkt 8.2.3.3 statistikk og tall over bruken av ulike straffereaksjoner i mindre alvorlige narkotikasaker. I dette punktet presenteres tall over anmeldelser for narkotikalovbrudd. Tallene vil vise hvor mange saker som er blitt anmeldt hos politiet, uten at det nødvendigvis har endt med en strafferettslig reaksjon.

Narkotikalovbrudd er en sakstype som i stor grad anmeldes av politiet. Forutsatt et likt kriminalitetsnivå i samfunnet, vil utviklingen i antallet

anmeldelser dermed være en indikator på politiets innsats mot narkotikakriminalitet. Utvalget presenterer under tall på utviklingen i antallet anmeldelser for ulike typer narkotikalovbrudd.

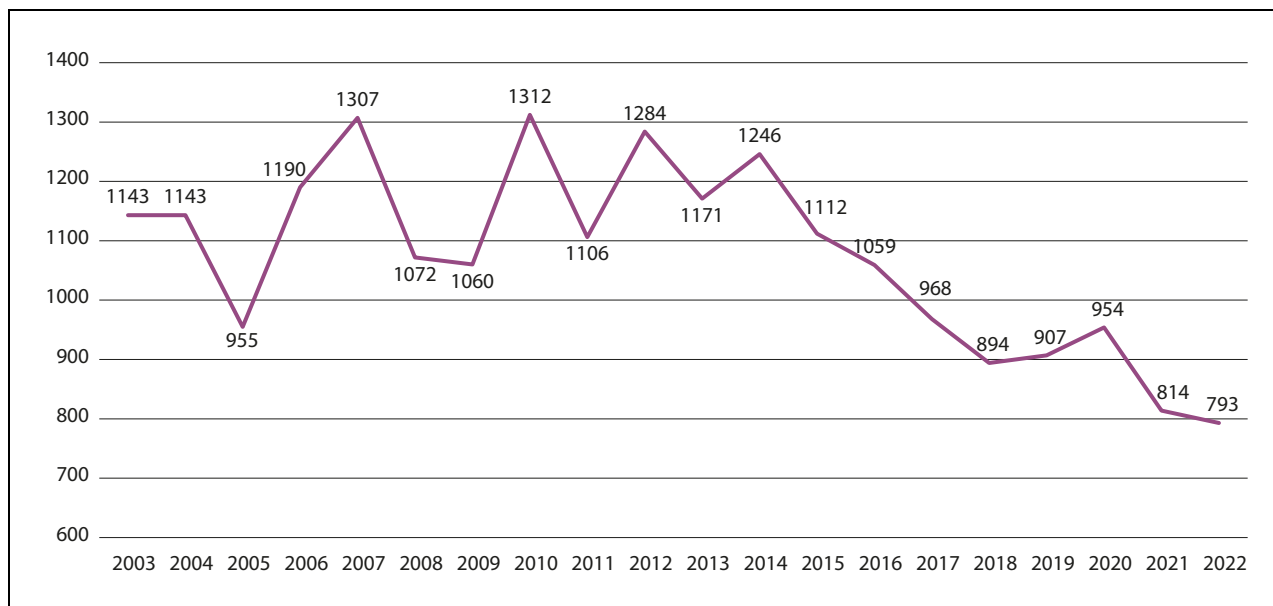
Figur 8.1 viser en betydelig nedgang i antallet anmeldelser for overtredelse av lovbestemmelsene som rammer mindre alvorlige narkotikalovbrudd, dvs. legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231. I toppåret 2013 var det over 24 000 anmeldelser for overtredelser av legemiddeloven mens det i 2022 var under 6000, noe som utgjør en nedgang på mer enn 75 %. For overtredelse av straffeloven § 231 har nedgangen også vært kraftig, men relativt sett noe mindre enn nedgangen for anmeldelser for overtredelse av legemiddeloven. Man kan merke seg at det over lang tid har vært slik at antallet overtredelser av legemiddeloven har vært høyere enn antallet overtredelser av straffeloven § 231. Denne trenden endret seg imidlertid fra 2020, slik at antallet anmeldte overtredelser av straffeloven § 231 nå overstiger antallet anmeldelser for overtredelser av legemiddeloven.

For helhetens skyld omtales også utviklingen i antallet anmeldelser for grove narkotikalovbrudd, se figur 8.2. I perioden 2003–2020 varierte antallet saker mellom 950 og 1300 saker årlig. I 2021 og 2022 har tallene sunket til ca. 800 saker



Figur 8.1 Antall anmeldelser for overtredelser av legemiddeloven (bruk, besittelse) og straffeloven § 231, for årene 2003–2022.

Kilde: SSB, tabell 08484.



Figur 8.2 Antallet anmeldelser for overtrædelse av straffeloven § 232 (grov narkotikaovertrædelse), for årene 2003–2022.

Kilde: SSB, tabell 08484.

årlig, noe som er det klart laveste nivået de siste 20 årene.

Riksadvokaten har oversendt tall til utvalget om antallet anmeldelser i 2023 for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven, straffeloven § 231 og straffeloven § 232. Tallene har en annen kilde enn statistikken til SSB, og de rene tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare med SSBs statistikk. Tallene oppgis likevel her for å vise utviklingen fra 2022 til 2023.

Tallene viser en fortsatt nedgang i antallet anmeldelser etter legemiddeloven, mens antallet anmeldelser for overtrædelse av straffeloven § 231 har økt. Det er også en oppgang i antallet anmeldelser for grove narkotikaovertrædelse. Økningen i anmeldelser etter §§ 231 og 232 er en endring i forhold til utviklingen frem mot 2022, hvor det i disse sakstypene over tid har vært en betydelig nedgang. Endringene i 2023 endrer imidlertid ikke det større bildet som er presentert

over, som viser en nedgang i alle kategorier narkotikasaker de siste ti årene.

8.3.2 Antallet etterforskede saker mot ungdom

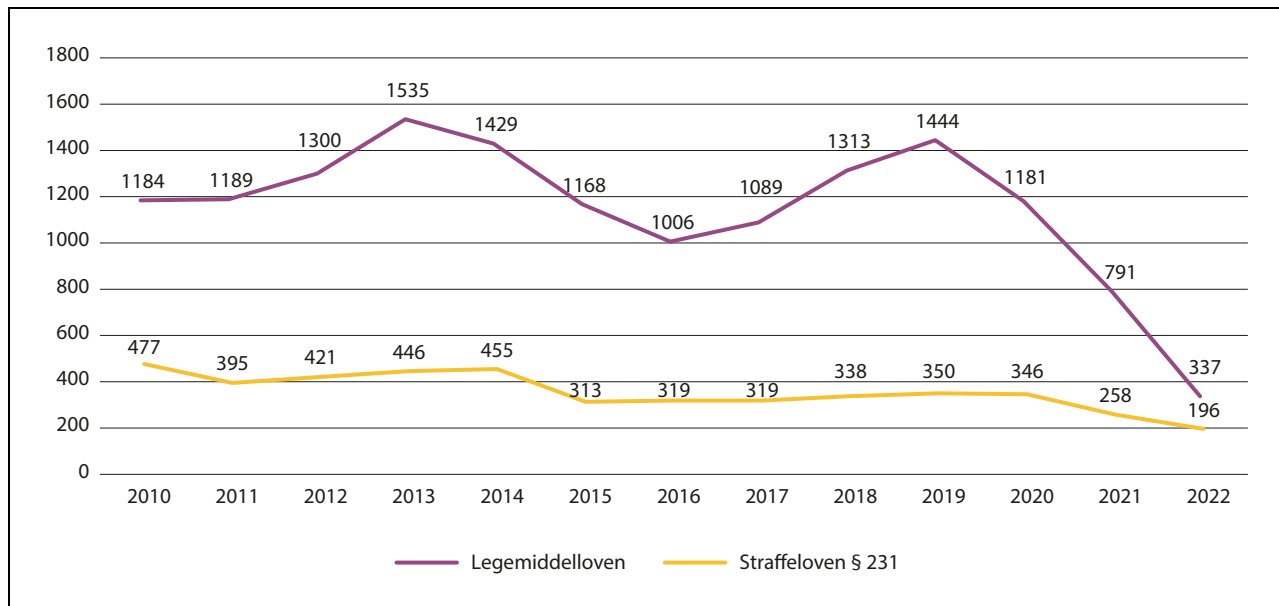
Avdekking og etterforskning av narkotikalovbrudd begått av barn og ungdom er gitt særskilt oppmerksomhet i utvalgets mandat. Det presenteres her tall over utviklingen i narkotikasaker som politiet har etterforsket mot personer som på gjerningstidspunktet var under 18 år.

Det har vært en nedgang i antallet narkotikasaker som har vært etterforsket mot barn i alderen 15–17 år i perioden fra 2019 til 2022. I 2019 ble det etterforsket totalt 1794 narkotikasaker mot denne gruppen (inkludert både overtrædelse av legemiddeloven og straffeloven § 231). I 2022 var dette tallet nede i 533 saker, en nedgang på ca. 70 %.

Tabell 8.6 Utvikling i antallet anmeldelser fra 2022–2023 i narkotikasaker.

	2022	2023
Legemiddeloven – bruk og besittelse av narkotika	6771	6258
Straffeloven § 231 – narkotikaovertrædelse	8218	9510
Straffeloven § 232 – grov narkotikaovertrædelse	789	850

Kilde: Riksadvokaten, JUS065.



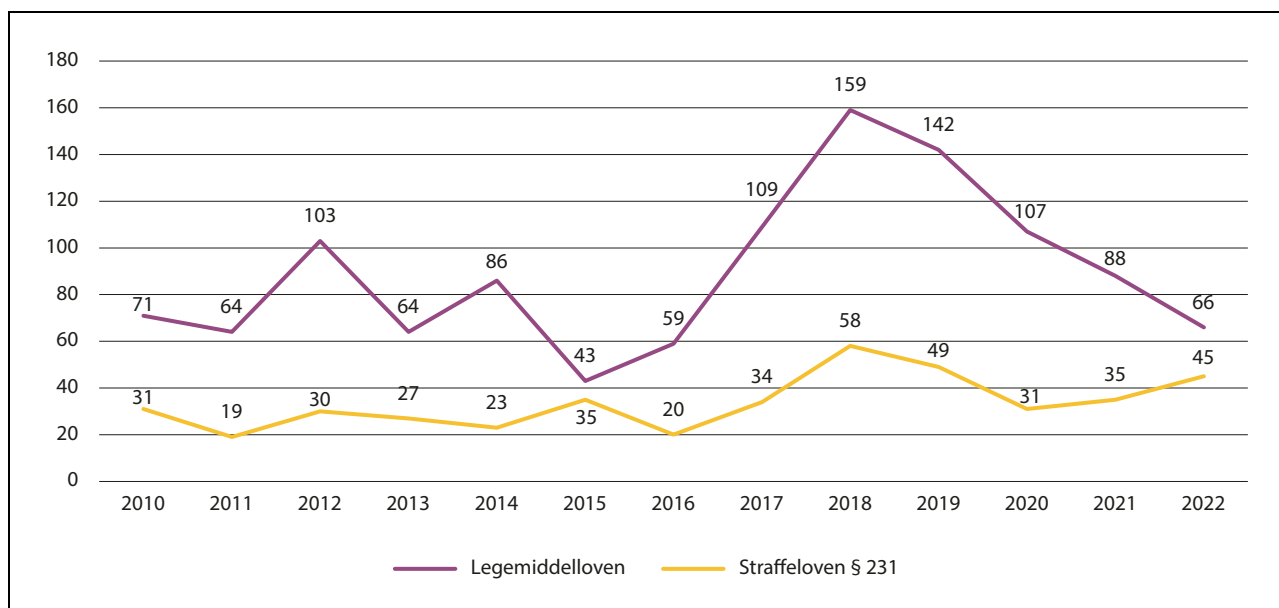
Figur 8.3 Antallet siktelse mot personer 15–17 år, 2010–2022, for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven og straffeloven § 231.

Kilde: SSB, tabell 09410.

Politiet etterforsker også narkotikasaker hvor siktede er under den kriminelle lavalder på 15 år. Antallet saker i denne kategorien fremstilles i figur 8.4.

Antallet U15-saker har på landsbasis variert betydelig i løpet av de siste ti årene, med det

laveste nivået i 2015 på 79 saker og det høyeste antallet i 2018 på 217 saker. Fra 2019 til 2022 har det hvert år vært en nedgang i antallet saker politiet har etterforsket overfor denne persongruppen, og til sammen er antallet saker halvert i denne perioden.



Figur 8.4 Antallet siktelse mot personer under 15 år, 2010–2022, for overtrædelse av legemiddeloven og straffeloven § 231.

Kilde: SSB, tabell 09410.

Tabell 8.7 Antallet anmeldte forhold, utvalgte grupper lovbrudd, 2014–2022.

	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 2014–2022
Eiendomstyveri	132989	105144	92866	94966	86949	79515	99729	-25 %
Annen vinning	26285	31064	30540	28869	26055	25066	28971	10 %
Eiendomsskade	17639	17293	17270	17651	21367	19881	19716	12 %
Vold og mishandling	34111	34969	37461	38013	37063	35988	39465	16 %
Seksuallovbrudd	4780	7079	8386	6744	6873	7989	7396	55 %
Rusmiddellovbrudd	58450	50293	45699	41873	39602	30241	29218	-50 %
Ordens- og integritetskrenkelse	41744	36646	36307	34304	31490	28906	30903	-26 %
Trafikk	51102	49032	44953	43188	45608	43014	43852	-14 %
Alle lovbruddsgrupper	372107	336413	317927	310120	300636	278833	304621	-18 %

Kilde: SSB, tabell 08484.

8.3.3 Utvikling i andre typer lovbrudd

Fremstillingen så langt har vist at antallet registrerte narkotikasaker hos politiet har falt kraftig de siste ti årene. Det fremgår også at bruken i samfunnet av de vanligste typene narkotika har økt de siste ti årene (jf. punkt 4.2). Det må dermed antas at nedgangen i antallet narkotikasaker ikke skyldes mindre narkotikakriminalitet, men at politiet prioriterer denne typen lovbrudd lavere. Det er av interesse å se på utviklingen i andre typer lovbrudd i samme periode.

Statistikken viser at det kun er to grupper av lovbrudd som har økt fra 2014 til 2022. Dette gjelder for det første lovbruddsgruppen «vold og mishandling», hvor det har vært en økning på 16 %, og dernest «seksuallovbrudd» hvor det har vært en økning på 55 %. For alle andre lovbruddsgrupper har det vært en nedgang i antall anmeldelser, og det totale antallet anmeldelser er gått ned med 18 % i 2022 sammenlignet med 2014.

Bruk av narkotika og omsetning av narkotika kan erfaringsmessig stå i sammenheng med andre lovbrudd, herunder vold og andre integritetskrenkelser.²⁵ Det å ha vært utsatt for traumer i form av vold, mishandling eller seksuelle overgrep, er også viktige risikofaktorer for utvikling av rusmiddelproblemer.²⁶ Årsaker og sammenhenger i kriminalitetsutviklingen er et

komplekst tema, og det ligger utenfor rammene for utvalgets oppdrag å utrede dette nærmere.

8.3.4 Oppklaringsprosent

Oppklaring av straffesakene et overordnet mål for etterforskningen, og høy oppklaringsprosent er en av flere sentrale og generelle kvalitetsmarkører for straffesaksbehandlingen.²⁷ Utvalget presenterer her utviklingen i oppklaringsprosenten de siste ti årene for ulike typer lovbrudd. Formålet er i denne sammenheng for det første å vise oppklaringsprosenten for narkotikalovbrudd sammenlignet med andre typer lovbrudd. Det er også av interesse å se på oppklaringsprosenten i lys av den generelle straffesaksutviklingen.

For rusmiddellovbrudd (som inkluderer både narkotika- og dopingovertridelser) har oppklaringsprosenten gått ned fra 84 % i 2014 til 74 % i 2022. Dette kommer i tillegg til nedgangen i antallet anmeldte saker på 50 % i samme periode, jf. punkt 8.3.3.

Rusmiddellovbrudd har fortsatt en høy oppklaringsprosent i forhold til andre typer lovbrudd. Det må antas at dette skyldes at sakene i stor grad avdekkes av politiet, herunder gjennom politiets egne observasjoner og kontrollvirksomhet i trafikken mv. Sett i sammenheng med nedgangen i antallet anmeldelser kan det også antas at politiet i noen grad begrenser seg til å opprette anmeldelse i de sakene hvor det

²⁵ Jf. bl.a. Kripos' høringsvar 2.mars 2020 til NOU 2019: 26.

²⁶ Jf. FHI, Folkehelse rapporten, «Rusmiddelproblemer i Norge», oppdatert 15. juni 2022 (fhi.no).

²⁷ Jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 (kvalitetsrundskrivet).

Tabell 8.8 Oppklaringsprosent, utvalgte typer lovbrudd, 2014–2022.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alle lovbruddsgrupper	50	51	52	51	49	49	48	49	43
Eiendomstyveri	19	20	21	21	19	19	20	21	17
Annet vinningslovbrudd	52	50	42	41	37	39	39	42	31
Eiendomsskade	20	19	19	20	20	21	17	18	17
Vold og mishandling	53	52	50	49	49	49	47	49	44
Seksuallovbrudd	50	53	54	53	53	56	52	53	59
Rusmiddellovbrudd	84	84	84	82	80	80	78	77	74
Ordens- og integritetskrenkelse	72	73	74	70	67	69	67	67	66
Trafikkovertrедelse	79	80	82	81	80	81	81	81	79

Kilde: SSB, tabell 09408.

antas at forholdet kan bevises med de etterforskningsmetoder som er tilgjengelige. Den relativt høye oppklaringen av rusmiddellovbrudd må også ses i lys av at en del rusmiddellovbrudd avdekkes i sammenheng med trafikklovbrudd. I slike tilfeller vil man etter veitrafikkloven ha hjemmel til prøvetaking for å avdekke rusmiddel-påvirkning. I tilfeller hvor rusmiddellovbruddet ikke omfattes av slik særlovgivning, og hvor prøvetaking eventuelt må besluttes etter straffeprosessloven, er det grunn til å tro at oppklaringsprosenten er lavere enn det som fremkommer av tabellen.

Nedgangen i oppklaringsprosent og antallet anmeldelser er ikke enestående for rusmiddellovbrudd. Den negative utviklingen i oppklaringsprosenten for rusmiddellovbrudd følger samme nedadgående trend som de fleste andre typer lovbrudd, slik det fremkommer av tabellen. For de fleste andre typer lovbrudd har også antallet anmeldelser gått ned i samme tidsperiode, jf. punkt 8.3.3. Når alle sakstyper ses under ett, har politiet opplevd en nedgang i antallet anmeldelser på 18 % fra 2014–2022. I samme periode har den generelle oppklaringsprosenten gått ned fra 50 % til 43 %.

Kapittel 9

Fremmed rett og innspill

9.1 Behandling av mindre alvorlige narkotikalovbrudd i andre land

9.1.1 Sverige

9.1.1.1 De straffbare handlinger

Ulovlig befatning med narkotika reguleres av narkotikastrafflagen (1968:64). Etter 1 § første stk. er følgende handlinger straffbare:

Den som olovligen

1. overlåter narkotika,
2. framstiller narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befatning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, eller
5. innehar, brukar eller tar annan befatning med narkotika

döms för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Bestemmelsen rammer i utgangspunktet alle former for befatning med narkotika, herunder bruk av narkotika og innehav av narkotika til egen bruk. Bestemmelsen suppleres imidlertid av 2 § om «ringa narkotikabrott», som er særlig aktuell for lovbrudd som gjelder bruk og befatning med narkotika til egen bruk.

Bestemmelsen om ringa narkotikabrott lyder slik:

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Grensen mellom normalgradsovertrædelser etter 1 § første stk. og 2 § om ringa narkotikabrott, skal etter ordlyden i 2 § bero på en vurdering av arten og mengden av det aktuelle stoffet samt øvrige

omstendigheter ved lovbruddet. Arten og mengden av stoffet er i alminnelighet de avgjørende faktorene ved grensdragningen.¹ I tillegg kreves det at saken gjelder narkotika ment for *egen bruk*.

Hvilke mengder narkotika som kan falle innenfor narkotikastrafflagen 2 § følger av rettspraksis og direktiver fra påtalemyndigheten.² For de vanligste stoffene er grensene som følger:

- Amfetamin: 5,0 gram
- Cannabis: 50 gram
- Benzodiazepiner: 250 tabletter
- GHB: 50 cl.
- Heroin: 0,05 gram
- Khat: 4000 gram
- Kokain: 0,60 gram
- LSD og ecstasy: 50 tripper/tabletter alt. 5,0 gram.

Over disse mengdene anses lovbruddet som normalgradslovbrudd etter 1 §, selv om narkotikaen er ment til egen bruk.

For at et narkotikalovbrudd skal være omfattet av bestemmelsen i 2 § om ringa narkotikabrott kreves det, som nevnt, at saken gjelder befatning med narkotika *til egen bruk*. Overdragelse eller oppbevaring i overdragseshensikt medfører normalt at 2 § ikke kan anvendes. Lovgiver har i forarbeidene likevel åpnet for at overdragelse av svært små mengder i en lukket forsamling av brukere kan omfattes av bestemmelsen.³

Bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk er straffbart også for rusmiddelavhengige. Det er noen særlige regler om straffereaksjoner som er aktuelle for rusmiddelavhengige, jf. punkt 9.1.1.2. Det skal også nevnes at etter svensk rett har politiet ved mindre alvorlige lovbrudd en skjønnsmessig adgang til å gi

¹ Prop. 2022/23:53 s. 94, jf. også NJA 2012 s. 849 «femtiotablettersdomen».

² Rättslig vägledning 2021:21, Normalstraff för vissa bötesbrott, Utvecklingscentrum, desember 2021, oppdatert 15. juni 2023.

³ Prop. 1991/93:142 s. 17.

«rapporteftergift», som innebærer at politiet unnlater å opprette straffesak for forholdet.⁴ I praksis medfører dette at svensk politi i enkelte tilfeller unnlater å iverksette etterforskning overfor voksne personer med en kjent rusmiddellidelse.⁵

Bruk er definert som en egen straffbar handling etter narkotikastrafflagen. Den som har brukt narkotika som vedkommende tidligere selv har innehatt, skal imidlertid kun holdes ansvarlig for innehavet og ikke også for bruken, jf. NJA 2017 side 415. Bruken konsumeres dermed rettslig sett av innhavet.

9.1.1.2 Strafferettslige reaksjoner

Det gis her først en fremstilling av hvilke straffereaksjoner som er aktuelle ved ringa narkotikabrott etter den svenske narkotikastrafflagen 2 §. Dette er, som beskrevet over, den mest aktuelle straffebestemmelsen ved bruk og befatning med narkotika til egen bruk. Deretter gis en beskrivelse av straffenivået ved befatning med narkotika til egen bruk som rammes av bestemmelsen om narkotikabrott av normalgraden, dvs. narkotikastrafflagen 1 §. Det gis også en oversikt over strafferettslige reaksjoner overfor ungdom i narkotikasaker.

Straffereaksjoner ved ringa narkotikabrott

Ringa narkotikabrott straffes normalt med bot, i henhold til et bøtedirektiv fastsatt av påtalemyndigheten.⁶ Bøtedirektivet fastsetter straffenivået for bruk av narkotika og innehav av de fleste typer narkotika opp til mengdegrensene (se liste i punkt 9.1.1.1).

Bruk av narkotika skal normalt straffes med 30 dagsbøter. Innehav av narkotika starter på 30 dagsbøter og går opp til 150 dagsbøter, som er det høyeste nivået av dagsbot som etter svensk straffelov kan settes. Størrelsen på hver dagsbot fastsettes ut fra lovbruterens betalingsevne, fra SEK 50 opp til SEK 1000. Minste bøtebeløp etter svensk straffelov er SEK 750.⁷

Bøter ilegges av påtalemyndigheten ved forelegg – «strafföreläggande» – eller ved at det tas ut tiltale og at domstolene idømmer bot.

Åtalsunderlåtelse er en beslutning fra påtalemyndigheten om å unnlate å reise tiltale («underlåta åtal») mot en mistenkt, jf. Rättegångsbalken (RB) 20 kap. 7 §. Vedtaket kan sammenlignes med påtaleunnlåtelse etter norsk straffeprosess, ved at det innebærer en skyldkonstatering. Etter svensk rett har åtalsunderlåtelsen virkning som en dom, og lovbruddet havner i strafferegisteret.⁸ En åtalsunderlåtelse kan kalles tilbake dersom særskilte omstendigheter tilsier det, jf. RB 20 kap. 7 § og 7 b §. Tilbakefall til likeartet kriminalitet kan gi grunnlag for at åtalsunderlåtelsen tilbakekalles og at det blir vurdert en annen reaksjon. Det skal normalt ikke legges vekt på nye omstendigheter som tilkommer senere enn to år etter beslutningen om åtalsunderlåtelse.⁹

Et vilkår for å gi åtalsunderlåtelse er at «något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts», jf. RB 20 kap. 7 §. Påtalemyndigheten har gitt retningslinjer om hvilke sakstyper det kan gis åtaleunderlåtelse i, basert blant annet på en vurdering av de allmenne hensynene som loven viser til. Når det gjelder narkotika- og dopinglovbrudd, fastslås det at åtalsunderlåtelse «bör inte ske».¹⁰

Alternativer til bøter finnes i liten grad for voksne. Straffelovgivningen inneholder reaksjonstyper som åpner for å sette vilkår om hjelp og behandling, men disse er ikke aktuelle som alternativ til bøter. Dette innebærer at bøter benyttes også overfor rusmiddelavhengige i saker om ringa narkotikabrott.

Det skal nevnes at bøter kan omdannes til fengselsstraff i minst 14 dager og inntil 3 måneder, jf. brottsbalken 25 kap. 8 §. Dette reguleres nærmere i bøtesverkstillighetslagen (1979:189). Etter sistnevnte lov skal bøter først forsøkes inndrevet før det er aktuelt å beslutte omdannelse til fengselsstraff, se 15 § flg. Omdannelse til fengsel kan besluttes i de tilfeller hvor bøter ikke har latt seg inndrive, og dette beror på manglende betalingsvilje fra den bøtelagte. Omdannelse til fengsel kan også skje om det «av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt». I praksis har omdannelse av bøter til fengsel skjedd i noen helt få saker årlig.¹¹

Statistikken over straffereaksjoner viser at det i 2021 ble gitt ca. 43 000 straffereaksjoner for ringa narkotikabrott, og i ca. 25 000 saker var

⁴ Polislagen (1984:387) 9 §.

⁵ Jf. SOU 2023: 62 s. 263.

⁶ Rättslig vägledning 2021:21, Normalstraff för vissa bötesbrott, Utvecklingscentrum, desember 2021, oppdatert 15. juni 2023.

⁷ Brottsbalken 25 kapittel 2 §.

⁸ SOU 2023: 62 s. 264.

⁹ Prop. 1984/85:3 s. 42.

¹⁰ Se Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2021:1 s. 12.

¹¹ Prop. 2020/21:8 s. 6–7. Et eksempel på omdannelse fra bøter til fengsel er Högsta domstolens avgjørelse 4. januar 2024 i saksnr. B 1058-23, som gjaldt gjentatte trafiklovertrедelser.

dette hovedlovbruddet. I sakene hvor ringa narkotikabrott var hovedlovbruddet, ble reaksjonen satt til bot i mer enn 80 % av tilfellene. Den resterende andelen er i hovedsak åtalsunderlåtelse gitt i saker hvor lovbrøtteren skal straffes for et annet lovbrudd, og det ikke er behov for noen ytterligere reaksjon for narkotikalovbruddet.¹² Etter norske forhold dreier dette seg om såkalte prosessøkonomiske påtaleunntak etter straffeprosessloven § 70.

Straffereaksjoner ved narkotikabrott av normalgraden

For de narkotikalovbrudd som ligger like over bøtegrensene – og dermed over grensen mellom ringa narkotikabrott og normalgraden – er utgangspunktet en kort fengselsstraff.¹³ I sakene som er i det nedre sjikt av normalsgradslovbrudd, og særlig i de sakene som gjelder befatning med narkotika til egen bruk, er det likevel et anvendelsesområde for bruk av ikke-frihetsberøvende straffereaksjoner.

Högsta domstolen har i NJA 2019 side 1032 («tablettförvaringen») gitt uttalelser om valg av straffereaksjoner i det nedre sjikt av narkotikalovbrudd av normalgraden. Domstolen tar her utgangspunkt i at narkotikabrott av normalgraden er en type lovbrudd hvor det «normalt finns en presumtion» for fengselsstraff. Domstolen uttaler videre at det i saker om befatning med narkotika til egen bruk vil være rom for bruk av betinget dom med dagsbøter eller «skyddstilsyn» dersom straffverdigheten («straffvärdet»)¹⁴ ikke overstiger fengsel i én måned. Dersom straffverdigheten er høyere enn fengsel i én måned, men ikke overstiger tre måneder, kan det idømmes betinget dom eller skyddstilsyn i forening med samfunns-tjeneste («samhällstjänst»). Forutsetningen for å idømme disse alternative reaksjonene er normalt at det dreier seg om narkotika til egen bruk. Dersom det ikke dreier seg om egen bruk, eller straffverdigheten overstiger fire måneders fengsel, er det en sterk presumsjon for fengselsstraff.¹⁵

For personer med et hjelpebehov vil skyddstilsyn være en aktuell straffereaksjon ved

narkotikalovbrudd av normalgraden. Dette er en reaksjon som kan idømmes i stedet for fengselsstraff, i tilfeller hvor bøter ikke anses som en tilstrekkelig reaksjon.¹⁶ Skyddstilsyn innebærer i likhet med betinget dom at det gjelder en prøvetid, som ved skyddstilsyn er tre år. Skyddstilsyn innebærer i tillegg at den domfelte skal undergis tilsyn («övervakning») av Kriminalvården (tilsvarende Kriminalomsorgen i Norge) i minst ett år. Kriminalvården kan som ledd i slikt tilsyn beslutte at den domfelte skal pålegges tiltak for å redusere risikoen for tilbakefall til nye lovbrudd. Dette kan for eksempel innebære deltakelse i misbruksrelatert programvirksomhet, psykiatrisk behandling eller plikt til å avgi rusprøver for å kontrollere at domfelte ikke er påvirket av alkohol eller andre rusmidler.¹⁷

Ved idømmelse av skyddstilsyn kan domstolen fastsette en særskilt behandlingsplan som ledd i reaksjonen, kalt «kontraktsvård». Dette er aktuelt for personer som har en avhengighetslidelse, og hvor lovbruddet er begått som ledd i avhengigheten. Den domfelte må samtykke til de tiltak som fastsettes.

Statistikken over ilagte straffereaksjoner viser at det i 2020 ble ilagt straff i saker om narkotikalovbrudd av normalgraden i 4110 saker. Kun de mest brukte reaksjonene nevnes her: Det ble dømt til fengsel i 1561 saker, til skyddstilsyn i 1475 saker, til samfunnstjeneste i 231 saker og i 811 saker ble det idømt betinget dom.¹⁸ Åtalsunderlåtelse er en strafferettslig reaksjon som kommer i tillegg til disse. Statistikk fra 2021 viser at åtalsunderlåtelse nesten ikke brukes i denne sakstypen.¹⁹

Straffereaksjoner overfor ungdom i narkotikasaker

Ungdom blir særbehandlet i svensk straffelovgivning. De straffes gjennomgående mildere enn voksne, og det finnes flere egne straffereaksjoner spesielt for ungdom som tar sikte på å forebygge nye lovbrudd. De strafferettslige reaksjonene forutsetter at politiet, påtalemyndigheten og domstolene har kunnskap om den enkelte ungdommens livssituasjon og oppfølgingsbehov. Derfor er det også gitt regler om personutredning i straffesaker mot ungdom. Det redegjøres kort for dette her, samt for de ulike strafferettslige reak-

¹² SOU 2023: 62 s. 273–274 og s. 265.

¹³ NJA 2012 s. 650 («Andra Mefedromdomen») og Catharina Månsson mfl., *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, 7. upplagan, Stockholm 2022, s. 1276.

¹⁴ Det svenske begrepet «straffvärde» sikter til hvor alvorlig et lovbrudd er i forhold til andre lovbrudd. I svensk juridisk terminologi er det vanlig å angi «straffvärdet» i en konkret straff som forholdet kvalifiserer til.

¹⁵ Catharina Månsson mfl., *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, 7. upplagan, Stockholm 2022, s. 1296.

¹⁶ Brottsbalken (1962:700) 28 kap.

¹⁷ Socialstyrelsens rapport «Vårdinsats som rättslig reaktion för unga som lagförs för narkotikabrott», juni 2022 (www.socialstyrelsen.se), s. 40–41.

¹⁸ Catharina Månsson mfl., *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, 7. upplagan, Stockholm 2022, s. 1270.

¹⁹ SOU 2023: 62 s. 265 og s. 274.

sjonene som er aktuelle for ungdom i mindre alvorlige narkotikasaker.

Når politiet iverksetter etterforskning mot en person under 18 år for et lovbrudd som kan medføre fengselsstraff, skal socialnämnden underrettes om dette, jf. lov 1964:167 om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Socialnämndene er kommunale organer som har ansvaret for kommunenes oppgaver etter socialtjänstlagen og andre lover, blant annet når det gjelder støttetiltak og inngrep overfor barn. Det er også hjemmel for å innhente personutredning i saker hvor ungdommen har passert 18 år på gjerningstiden, dersom dette vurderes å ha betydning for reaksjonsspørsmålet. I slike tilfeller er det Kriminalvården som står for personutredningen.²⁰

I normalt tilfeller skal det i U18-saker gjøres en personutredning parallelt med etterforskningen av straffesaken. Dette gjøres gjennom en uttalelse fra socialnämnden. Politiet og påtalemyndigheten er forpliktet til å innhente en slik uttalelse før det treffes påtalevedtak i saken. Dette gjelder likevel ikke dersom det antas at straffesaken vil resultere i straffvarning eller åtalsunderlåtelse, eller det ellers anses unødvendig, jf. LUL 11 §.

Uttalelsen skal inneholde en vurdering av om ungdommen har behov for tiltak for å motvirke en uheldig utvikling. Uttalelsen skal også inneholde en redegjørelse for de tiltak som tidligere har vært forsøkt, og hvilke tiltak som socialnämnden har til hensikt å iverksette. Tiltakene skal fremkomme i en ungdomskontrakt dersom de planlegges vedtatt etter socialtjänstlagen, eller i en omsorgsplan («vårdplan») dersom de skal vedtas med hjemmel i lov 1990:52 om «särskilda bestämmelser om vård av unga». Det skal også gis en uttalelse om egnetheten av ulike straffereaksjoner for ungdom.²¹

De aktuelle strafferettslige reaksjonene for ungdom i mindre alvorlige narkotikasaker er i praksis bøter med ungdomsreduksjon²², straffvarning, ungdomsvård og ungdomstjänst. Det vises til tabell 9.1 under med statistikk over de mest brukte reaksjonene overfor ungdom.

Det skal knyttes noen bemerkninger til enkelte av reaksjonene.

Straffvarning er en egen type åtalsunderlåtelse (påtaleunntatelse) for barn mellom 15 og 17 år.²³

²⁰ Lov 1991:2041 om särskild personutredning i brottsmål m.m. 1 §.

²¹ LUL 11 §.

²² Brottsbalken 29 kap. 7 §. Riksåklagaren har gitt retningslinjer om hvordan bøtenivået for voksne skal skjematisk omregnes for ungdom, se RÅR 2017:1.

²³ LUL 16 § flg.

Begrepet straffvarning ble innført i lovgivningen i 2015, for å tydeliggjøre at det handler om en straffrettslig reaksjon på et lovbrudd og at det er en advarsel om at nye lovbrudd kan føre til en strengere reaksjon. Straffvarning innebærer at påtalemyndigheten ikke reiser tiltale og at det ikke gis noen straff i tradisjonell forstand. I likhet med åtalsunderlåtelse for voksne kan straffvarning trekkes tilbake dersom ungdommen begår nye lovbrudd.

Straffvarning kan gis i situasjoner hvor ungdommen undergis tiltak etter socialtjänstlagen (2001:453), lov om vård av unga (1990:52), eller andre tiltak som innebærer at den unge får hjelp og støtte.²⁴ Dette kan ses i sammenheng med socialnämndens utredning av ungdommen, som er beskrevet over. Det må også gjøres en vurdering fra påtalemyndigheten om at de planlagte tiltakene innebærer en reaksjon som anses som mest egnet for ungdommen. Straffvarning innebærer dermed en reaksjon med videre oppfølging.

Det skal nevnes at straffvarning etter LUL også kan gis i tilfeller hvor det er åpenbart at ungdommen har begått lovbruddet «av okynne eller förhastande» (uvitenhet mv.). Riksåklagaren har i retningslinjene for behandlingen av ungdomsaker gitt direktiv om at dette alternativet ikke skal benyttes i narkotikasaker.²⁵

«Straffvarning bör inte ges p.g.a. brottets art och då den unge ofta kan ha ett vårdbehov.»

Ungdomsvård er en egen straffereaksjon som kan idømmes overfor ungdom mellom 15 og 17 år som har et særskilt behov for omsorg («vård») eller tiltak etter socialtjänstlagen eller lov om vård av unga (1990:63).²⁶ Reaksjonen kan også gis til ungdom mellom 18 og 20 år, dersom særlige grunner tilsier det. For å kunne idømme ungdomsvård må det foreligge en uttalelse fra socialnämnden som nevnt i LUL 11 § (eller Kriminalvården i saker om ungdom over 18 år), som beskriver oppfølgingsbehovet og de aktuelle tiltakene, nedfelt i en ungdomskontrakt. Dommen skal fastsette at ungdommen må følge ungdomskontrakten, og innholdet av kontrakten skal fremgå av dommen.²⁷

Ungdomstjänst er en reaksjon som kan idømmes overfor personer som er mellom 15 og 17 år dersom reaksjonen er egnet på bakgrunn av vedkommendes personlige forhold og øvrige

²⁴ LUL 17 §.

²⁵ RÅR 2006:3 s. 11–12.

²⁶ Bestemmelser om ungdomsvård er gitt i Brottsbalken 32 kap.

²⁷ Brottsbalken 32 kap. 1 §.

Tabell 9.1 Straffereaksjoner overfor ungdom 15–17 år for brudd på narkotikastrafflagen i 2017.

	Andel
Bot (enten i dom eller forelegg)	32 %
Straffvarning	33 %
Ungdomsvård	27 %
Ungdomstjänst	7 %
Øvrig	1 %

Kilde: Sosialstyrelsens rapport «Vårdinsats som rettslig reaktion för unga som lagförs för narkotikabrott», juni 2022, s. 49.

omstendigheter. Reaksjonen innebærer ulønnet arbeid og annen særskilt pålagt virksomhet i mellom 20 og 150 timer. Reaksjonen kan også idømmes overfor personer mellom 18 og 20 år dersom særlige grunner taler for det.

Ungdomstjänst kan idømmes dersom reaksjonen anses som en tilstrekkelig reaksjon tatt i betraktning lovbruddets straffverdighet og ungdommens tidligere lovbrudd, og det ikke er tilstrekkelig grunn til å reagere med ungdomsvård. Dette tilsier at ungdomstjänst er aktuelt dersom det ikke foreligger oppfølgingsbehov overfor ungdommen. I 2021 ble det også lovfestet at i valget mellom bøter og ungdomstjänst skal ungdomstjänst velges dersom reaksjonen «inte är alltför ingripande».²⁸

Reaksjonene ungdomsvård og ungdomstjänst gjennomføres av socialnämndene.²⁹ De lignende reaksjonstypene for voksne, slik som samhällstjänst, iverksettes og gjennomføres av Kriminalvården. Dette har sammenheng med at straffereaksjonene for ungdom har nær tilknytning til tiltak overfor barn etter blant annet sosialtjenstlagen, som socialnämndene har det lovfestede ansvaret for.

9.1.1.3 Antallet anmeldelser og straffereaksjoner for narkotikalovbrudd

I Sverige var det i 2021 ca. 118 000 anmeldte forhold etter narkotikastrafflagen, som omfatter alt fra mindre alvorlige til grove narkotikalovbrudd. Antallet anmeldelser i 2021 innebærer en økning på 25 % sammenlignet med 2012. Antallet personer som er straffet etter den minst alvorlige narkotikabestemmelsen som gjelder ved bruk av og befatning med narkotika til egen bruk – «ringa narkotikabrott» etter narkotikastrafflagen 2 § – fremkommer av tabell 9.2.

Det er også en høy prosent av narkotikasakene som ender med oppklaring – 97 % i 2022.³⁰ Den høye oppklaringsprosenten forklares i SOU 2023: 62 med at befatning med narkotika til egen bruk er relativt lett oppklarte lovbrudd, da det finnes en mistenkt og lovbruddet lett kan bevises

²⁸ Brottsbalken 32 kap. 2 §.

²⁹ Sosialtjenstlagen 5 kap. 1 b §.

³⁰ SOU 2023: 62 s. 260.

Tabell 9.2 Antallet straffede personer for ringa narkotikabrott 2010–2021

År	Sum totalt	Alder		Derav hovedlovbrudd totalt	Alder	
		15–20	21–		15–20	21–
2010	40 186	8 674	31 512	16 952	4 809	12 143
2011	43 438	9 783	33 655	18 623	5 318	13 305
2012	43 177	10 545	32 631	20 027	6 104	13 923
2013	39 391	9 537	29 853	18 103	5 608	12 495
2014	40 923	9 062	31 861	18 484	5 292	13 192
2017	39 887	9 416	30 471	18 192	5 361	12 831
2018	41 384	10 020	31 363	20 007	6 029	13 977
2019	44 861	11 412	33 449	22 682	7 090	15 592
2020	46 142	11 019	35 123	24 861	7 114	17 747
2021	42 962	9 492	33 470	24 667	6 480	18 187

Kilde: SOU 2023: 62 s. 273.

gjennom prøvetaking.³¹ Det uttales videre at statistikken viser at politiet prioriterer narkotikalovbrudd, og at politiet har tilstrekkelige virkemidler for å oppklare en høy andel av sakene.³²

Dock visar antalet lagförda brott att polisen prioriterar brottstypen och har tillräckliga bevismedel för att uppnå en hög uppläringsprocent.

9.1.2 Danmark

9.1.2.1 De straffbare handlinger i narkotikasaker

De straffbare handlingene i mindre alvorlige narkotikasaker følger av lov om euforiserende stoffer (lovbekendtgørelse nr. 1334 av 9. desember 2019) §§ 1 og 2. Bestemmelsene fastslår at inn- og utførsel, salg, kjøp, utlevering, mottakelse, fremstilling, produksjon og besittelse av narkotika er forbudt. Bruk er ikke en straffbar handling i seg selv. Besittelse og erverv av narkotika til egen bruk er imidlertid straffbart. Det innebærer at politiet kan iverksette etterforskning av besittelse eller erverv av narkotika når de påtreffer en person som fremstår påvirket av narkotika.

Strafferammen og aktuelle straffereaksjoner er regulert i lov om euforiserende stoffer § 3 stk. 1:

Overtrædelse af denne lov eller de i medfør af den udfærdigede forskrifter straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved udmåling af straffen, herunder ved fastsættelse af bøder, skal der lægges vægt på skadevirkningerne af de pågældende stoffer. Advarsel kan i almindelighed ikke meddeles, medmindre sociale forhold taler for at meddele en advarsel og besiddelsen af stoffet er udslag af en stærk afhængighed som følge af et længere og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer.

De mer alvorlige narkotikalovbruddene rammes av dansk straffelov § 191. Bestemmelsen rammer grovt sett den profittmotiverte befatningen med store mengder narkotika. Strafferammen er fengsel i inntil 10 år og inntil 16 år hvis lovbruddet gjelder et særlig farlig eller skadelig stoff.

Erverv og besittelse av narkotika er straffbart også for rusmiddelavhengige. For tunge rusmiddelavhengige er det en egen ordning for advarsel ved besittelse av narkotika til egen bruk, som omtales nærmere nedenfor.

³¹ SOU 2023:62 s. 260–261.

³² SOU 2023: 62 s. 274.

9.1.2.2 Brukerrom – «stofindtagelsesrum»

I Danmark er det flere steder opprettet brukerrom drevet av kommunen eller av selveiende institusjoner. Besittelse av narkotika til egen bruk inne på slike brukerrom (og i umiddelbar nærhet av disse), forfølges i praksis ikke av politiet hvis personen er over 18 år, og hvis personen som følge av lang og vedvarende misbruk av narkotika har en sterk avhengighet av det aktuelle stoffet. Politiet vil i slike situasjoner normalt heller ikke beslaglegge narkotika fra denne persongruppen. For personer som *ikke* har en sterk avhengighet som nevnt, skal politiet reagere som ellers, også når det gjelder besittelse av narkotika til egen bruk.³³

9.1.2.3 Straffereaksjoner ved befatning med narkotika til egen bruk

Generelt

Besittelse av narkotika til egen bruk straffes som det helt klare utgangspunkt med bøter, i overensstemmelse med bøtesatser fastsatt av Rigsadvokaten (se tabell 9.3). Dette gjelder også i gjentakelsestilfeller, likevel slik at bøtene økes ved gjentatte lovbrudd.

Bøtene ved førstegangsovertrædelser varierer fra DKK 2000–8000, mens det ved tredjegang eller senere overtrædelser gis fra DKK 6000–16000.

Besittelse av narkotika over bøtegrensene medfører i utgangspunktet fengselsstraff, også i de tilfeller hvor det ikke kan bevises at det er tale om besittelse med sikte på overdragelse. Fengsel vil være utgangspunktet ved salg av narkotika, også innenfor bøtegrensene som er nevnt over.³⁴

Bøtegrensene gjelder for besittelse av narkotika til egen bruk. Hvorvidt besittelsen er til egen bruk, er et bevisspørsmål i den enkelte sak. Rigsadvokaten har laget en egen tabell som angir hvilke mengder narkotika som i utgangspunktet skal anses å være til egen bruk – altså en presumsjonsregel.³⁵ Tabellen angir lavere grenser enn bøtegrensene, men det oppgis samtidig at dette ikke er absolutte grenser for hva som skal kunne anses å være til egen bruk. Tabellen er nærmere omtalt i punkt 10.5.3.2 om terskelverdier.

³³ Jf. Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 2.3.

³⁴ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 5.3.

³⁵ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 4.1 (skema 1).

Tabell 9.3 Bøtegrenser ved besittelse av narkotika til egen bruk i Danmark.

Stoffnavn	Bøtegrense
Hasj mv.	99,9 gram
Marihuana	499,9 gram
Hampeplanter	999,9 gram
Khat	2999 gram
Heroin	4,9 gram
LSD	49 doser
Amfetamin	4,9 gram
Kokain	4,9 gram
Ecstasy	19 tabletter
Morfinbase og -klorid	4,9 gram
Morfinpiller	49 tabletter
Råopium	4,9 gram
Legemidler	99 tabletter

Kilde: Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 5.1

Tabell 9.4 viser tall for de vanligst brukte strafferettslige reaksjonene ved overtredelse av lov om euforiserende stoffer. For mindre alvorlige overtredelser er det i all hovedsak bot som benyttes som straffereaksjon. Sett bort fra 2021, som fremstår som et unntaksår, har bot blitt gitt i

ca. 70 % av sakene. Tallene for tiltalefrafald omfatter i det vesentlige saker hvor tiltalefrafald er gitt av prosessøkonomiske grunner.³⁶ Tiltalefrafald av andre grunner forekommer i liten utstrekning. Det benyttes også andre typer reaksjoner enn de som nevnes i tabellen, og kombinasjoner av reaksjoner, men disse reaksjonene utgjør små andeler av det samlede antallet reaksjoner. Tall over bruken av advarsel fremkommer i figur 9.1 under.

Advarsel som strafferettslig reaksjon ved narkotika-lovbrudd

Lov om euforiserende stoffer § 3 inneholder som nevnt over en hjemmel til å gi *advarsel* for besittelse av narkotika til egen bruk. Advarsel betyr i denne sammenheng det samme som «tiltalefrafald» etter retsplejeloven § 722. Sistnevnte bestemmelse gir generelle regler om når tiltale kan frafalles i sin alminnelighet. Hjemmelen til advarsel etter lov om euforiserende stoffer § 3 kan anses som en spesialregel i saker om befattning med narkotika til egen bruk.

Rigsadvokaten har gitt retningslinjer for bruk av advarsel i saker om besittelse av narkotika til egen bruk.³⁷ Retningslinjene legger opp til at advarsel kan gis i to ulike situasjoner.

³⁶ Retsplejeloven § 722 stk. 1 nr. 4.

³⁷ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 2.2. I et lovutkast sendt på høring fra Justitsministeriet 7. mars 2024 er det foreslått en lovendring som tydeliggjør at advarsel skal gis i stedet for bot i disse tilfellene.

Tabell 9.4 Antall strafferettslige reaksjoner i Danmark for brudd på lov om euforiserende stoffer, for personer over 18 år. Utvalgte reaksjoner.¹

	2019	2020	2021	2022	2023
Bot ²	15 178	13 311	8 055	11 613	13 231
Ubetinget fengsel	2 765	2 585	2 896	2 721	3 146
Betinget fengsel	505	689	680	656	769
Tiltalefrafald med og uten vilkår	327	430	593	418	545
– hvorav prosessøkonomisk begrunnet (rpl. § 722 stk. 1 nr. 4)	295	354	441	326	458
Antall reaksjoner totalt	20 491	18 687	16 651	17 195	19 641
Bot i % av antallet reaksjoner totalt	74 %	71 %	48 %	68 %	67 %

¹ Tabellen bygger på tall mottatt fra Rigsadvokaten, hentet ut fra Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS). Tallene er beheftet med noe usikkerhet, blant annet fordi avgjørelser i enkeltsaker kan bli endret i ettertid. Tallene bør derfor kun benyttes som en indikasjon.

² Tallene omfatter «bøteforelegg» og bøter idømt av retten ved «dom uten retsmøde».

For det første kan advarsel gis i tilfeller hvor lovbrøyteren *ikke er tidligere straffet* for narkotika-lovbrudd, og det etter en konkret vurdering anses mest formålstjenlig å gi en advarsel for forholdet. Det er et tilleggskrav at hensynet til en «effektiv strafforfølgning» tilsier dette, eller at bøtestraff vil medføre «administrativt besvær» som ikke står i rimelig forhold til sakens omstendigheter. Advarsel kan gis også i gjentakelsestilfeller for besittelse av hasj til eget forbruk. Advarsel gis i dette tilfellet med hjemmel i retsplejeloven § 722 stk. 1 nr. 7, som gir hjemmel for tiltalefravall i tilfeller hvor dette følger av bestemmelser satt av justisministeren eller Rigsadvokaten. Tall som utvalget har mottatt fra Rigsadvokaten viser at denne hjemmelen for advarsel kun brukes i noen helt få saker hvert år.

For det andre kan advarsel gis når *sosiale hensyn* taler for det, og besittelsen av stoffet er utslag av en *sterk avhengighet som følge av et lengre og vedvarende misbruk av narkotika*. I disse tilfellene kan advarsel gis både ved førstegangs overtrедelse og ved senere overtrедelser. Vilkårene er kumulative, slik at det både kreves en sterk rusmiddelavhengighet og at sosiale forhold taler for at det gis advarsel. Etter ordlyden «kan» det gis advarsel når vilkårene er oppfylt. Rigsadvokatens retningslinjer uttaler imidlertid at advarsel *skal gis* når vilkårene er oppfylt.³⁸

Det fremkommer av retningslinjene at sosiale forhold taler for en advarsel dersom lovbrøyteren har begrensede inntekter og heller ikke har oppsparte midler til å betale en bot. Dersom vedkommende har arbeidsinntekt eller mottar dagpenger, er vilkåret om sosiale hensyn ikke oppfylt.

Når det gjelder vilkåret om sterk avhengighet, uttaler retningslinjene:

Brugen af euforiserende stoffer anses som et udslag af stærk afhængighed som følge af et længere og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer, hvis der er tale om personer, som igennem år har opbygget en så stærk afhængighed af hårde stoffer, at de bruger disse stoffer dagligt.

Det forutsettes altså at det er tale om et daglig forbruk, og at avhengigheten gjelder «hårde stoffer». Retningslinjene gir ikke nærmere veiledning om hvilke stoffer dette gjelder.

Det presiseres at personer som kun leilighetsvis, for eksempel i helger og på fester, bruker narkotika, ikke kvalifiserer til en advarsel av sosiale hensyn. Dette gjelder selv om de skulle ha «en vis avhengighet af stoffet». Dette innebærer at den danske advarselsordningen skiller mellom ulike grader av avhengighet, og at man forbeholder advarselsordningen for den tyngre gruppen av rusmiddelavhengige.

Adgangen til å gi advarsel gjelder besittelse av narkotika til egen bruk. Hvorvidt besittelsen gjelder narkotika til egen bruk, må avgjøres etter en konkret vurdering. Retningslinjene punkt 4.1 angir veiledende grenser for hvilke mengder narkotika som kan anses å være til egen bruk. Ved besittelse av mengder som overstiger de veiledende grensene i tabellen, anses forholdet som besittelse med sikte på overdragelse. Det vil dermed ikke være anledning til å gi advarsel.

I praksis er advarsel svært lite brukt som strafferettslig reaksjon i mindre alvorlige narkotikasaker i Danmark. Tall som utvalget har mottatt fra Rigsadvokaten, viser at antallet advarsler normalt ligger under 100 i året, jf. figur 9.1. Til sammenligning ilegges det årlig ca. 20 000 strafferettslige reaksjoner i denne sakstypen i Danmark.

Straffereaksjoner overfor ungdom

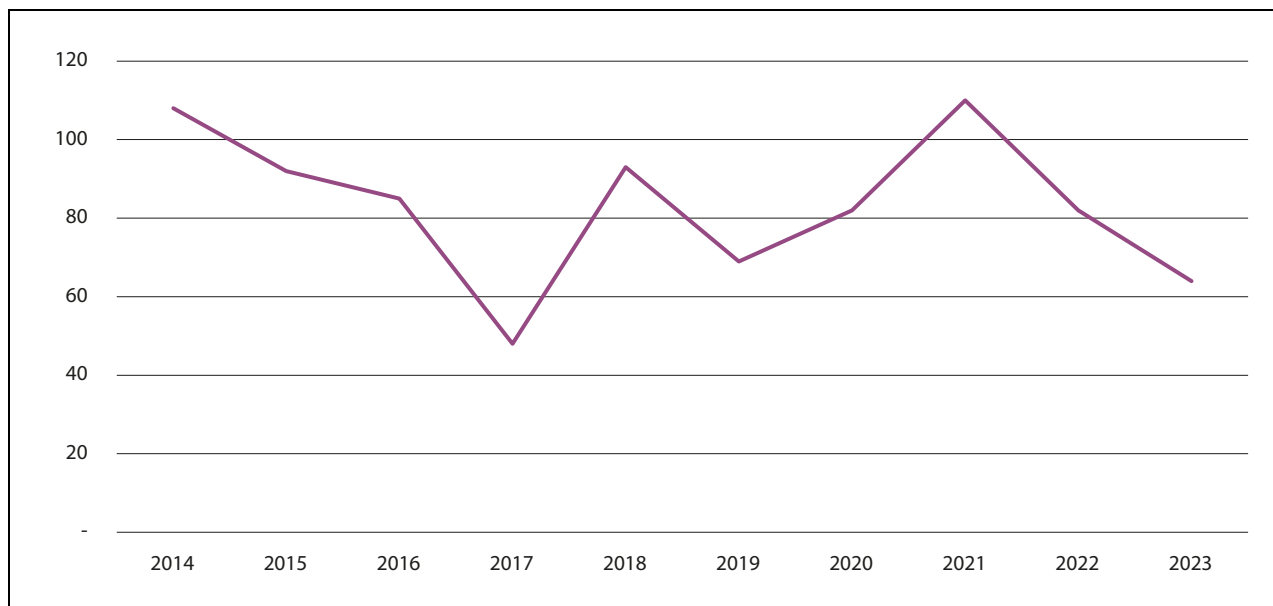
Personer under 18 år kan i utgangspunktet idømmes de samme straffereaksjoner som voksne personer. Lav alder er imidlertid, som i Norge, generelt sett et formildende forhold ved reaksjonsfastsettelsen, jf. dansk straffelov § 82 nr. 1. Saker med lovbrøytere under 18 år søkes generelt avgjort med bøter, tiltalefravall (herunder advarsel), betinget dom eller såkalt ungdomsanksjon.³⁹ For ungdommers befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk er det bøter, tiltalefravall og betinget dom som er de aktuelle reaksjonene.

Saker som overfor voksne kan avgjøres med bot, skal som hovedregel avgjøres med bøter også overfor personer under 18 år. Dette innebærer at bot er den normale straffereaksjonen overfor ungdom som besitter narkotika til egen bruk innenfor bøtegrensene. Bøtene skal likevel nedsettes for ungdom etter nærmere direktiver fra Rigsadvokaten. Bøtene skal nedsettes til halvparten av nivået for voksne, dog ikke lavere enn DKK 500.⁴⁰

³⁸ I et lovutkast sendt på høring fra Justitsministeriet 7. mars 2024 er det foreslått en lovendring som tydeliggjør at advarsel skal gis i stedet for bot i disse tilfellene.

³⁹ Rigsadvokatmeddelelsen, Behandlingen af sager mod unge lovovertrédere, versjon 10. mai 2023.

⁴⁰ Rigsadvokatmeddelelsen, Straffens fastsettelse, versjon 1. mars 2024, punkt 5.1.1.1.



Figur 9.1 Antall advarsler gitt i saker etter lov om euforiserende stoffer, 2014–2023.

Kilde: Rigsadvokaten

Dansk straffelovgivning inneholder, som tidligere nevnt, regler om såkalt tiltalefrafald, jf. retsplejeloven § 722. Tiltalefrafald innebærer at påtalemyndigheten avstår fra ytterligere straffeforfølgning, og kan gis både med og uten vilkår.

Tabell 9.5 viser at det overfor ungdom i all hovedsak gis bot i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Tiltalefrafall forekommer i liten grad, både med og uten vilkår. Det forekommer også andre typer reaksjoner enn de som nevnes i tabellen, herunder fengsel og kombinasjoner av ulike reaksjoner. Disse reaksjonene

utgjør hver for seg små andeler av det totale antallet reaksjoner.

9.1.2.4 Antallet anmeldelser for narkotikalovbrudd

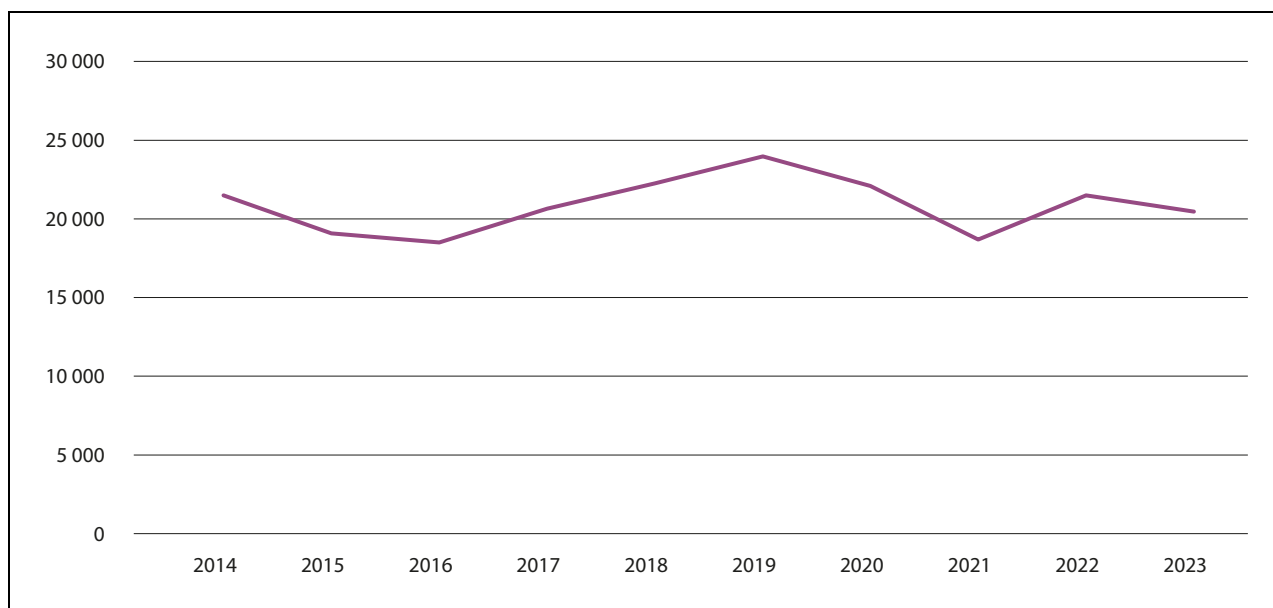
Utvalget har mottatt tall fra Rigsadvokaten over antallet anmeldelser i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Figur 9.2 viser at antallet anmeldelser etter den minst alvorlige narkotikabestemmelsen i Danmark har ligget nokså stabilt rundt 20 000 saker årlig.

Tabell 9.5 Antallet strafferettslige reaksjoner overfor personer under 18 år i saker etter lov om euforiserende stoffer, utvalgte reaksjoner, 2019–2023.¹

	2019	2020	2021	2022	2023
Bot ²	978	848	647	805	901
Tiltalefrafald med og uten vilkår	8	26	32	33	25
Betinget fengsel	46	51	52	49	62
Antall reaksjoner totalt	1 145	1 030	834	990	1 085
Bot i % av antallet reaksjoner totalt	85 %	82 %	78 %	81 %	83 %

¹ Tall mottatt fra Rigsadvokaten, hentet ut fra Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS). Tallene bør kun benyttes som en indikasjon.

² Tallene omfatter «bøteforelegg» og bøter idømt av retten ved «dom uten retsmøde».



Figur 9.2 Antall anmeldelser for overtrедelse av lov om euforiserende stoffer, fra 2014–2023.

Kilde: Rigsadvokaten

9.2 Innspill til utvalget – generelt

Utvalgets invitasjon til innspill, oversikt over hvilke aktører som har gitt innspill og gjennomføringen av innspillsmøter er omtalt i punkt 1.3. I dette punktet gis det en oversikt over innspillene som knytter seg til den strafferettslige delen av utvalgets mandat, nemlig å utrede en lovregulering av straffutmålingsordningen ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Utvalget vil her begrense seg til å redegjøre for noen overordnede temaer som er berørt i innspillene, samt å gi en oversikt over øvrige strafferettslige temaer det er gitt innspill om. Utvalget vil komme tilbake til innspillene i tilknytning til vurderingene av de enkelte strafferettslige temaer i kapittel 10.

Det er bred støtte blant innspillsaktørene til regjeringens uttrykte mål om at rusmiddelavhengige skal møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner, i saker om bruk av og befatning med narkotika til egen bruk. Det synes å være stor grad av enighet på tvers av aktørene om at straff i tradisjonell forstand er lite hensiktsmessig overfor personer som er rusmiddelavhengige.

Til tross for at det er stor enighet om dette formålet, er det delte meninger om hvorvidt det bør være en egen straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige. *Universitet i Oslo, Senter for Rus- og Avhengighetsforskning (SERAF)*, gir uttrykk for at den medisinske diagnosen rus-

middelavhengighet ikke er hensiktsmessig for å avgjøre hvilken samfunnsmessig reaksjon som skal gis ved narkotikabruk, og at det ikke bør differensieres ut fra om vedkommende har en ruslidelse eller ikke. Personer som har befatning med ulovlige rusmidler bør vurderes for en reaksjon uavhengig av om de er rusmiddelavhengige eller ikke. Andre aktører har gitt innspill om at de støtter et differensiert reaksjonssystem for personer med rusmiddellidelser.

Behovet for lovregulering av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige er behandlet av noen innspillsaktører. I hovedsak kommer dette til uttrykk gjennom innspill om temaer som er uavklart i dagens rettstilstand, eller om temaer hvor det er behov for at lovgiver foretar endringer. Utvalget har mottatt en rekke innspill om temaer som det er behov for lovregulering av. Et eksempel på dette er innspillet fra *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* om at ungdom bør være unntatt fra straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige, slik at det kan settes forebyggende særvilkår overfor ungdom selv om de har en rusmiddellidelse. Et annet eksempel er terskelverdier for hvor mye narkotika som skal kunne anses å være til egen bruk, hvor en rekke aktører har gitt innspill om at terskelverdiene bør reduseres i forhold til dagens rettstilstand. Et tredje eksempel er *Riksadvokatembetets* innspill om at den nedre grensen for hvem som i strafferettslig forstand skal anses som rusmiddelavhengig, er uklar etter gjeldende rett.

Det er få eksempler på aktører som mener at det ikke er behov for lovregulering av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige. *Møre og Romsdal statsadvokatembeter* tar til orde for at det ikke er behov for noen lovregulering av straffutmålingsordningen. Gjeldende rett gir en fleksibilitet i straffutmålingen som man vil kunne miste ved en lovregulering. Videre rettsutvikling bør skje gjennom domstolenes praksis og gjennom direktiver i påtalemyndigheten. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk* gir uttrykk for at det ikke er naturlig å lovfeste straffutmålingsordningen ved bestemte typer lovbrudd, da hjemlene for straffutmålingsfracfall og påtaleunntatelse mv. er generelle og skjønnsmessige. *Sør-Øst politidistrikt* gir på sin side uttrykk for at det er usikkert om det er behov for en egen hjemmel for straffutmålingsfracfall og påtaleunntatelse overfor rusmiddelavhengige, ut over de føringer man per i dag har i rettspraksis og direktiver fra riksadvokaten.

Ut over de mer overordnede temaer som er nevnt her, har utvalget fått innspill om en rekke problemstillinger knyttet til den strafferettslige delen av utvalgets mandat. Innspillene gjelder i hovedtrekk følgende strafferettslige temaer:

- Rettslig avgrensning av begrepet rusmiddelavhengig (omtales nærmere i punkt 10.2.4).
- Gradering av rusmiddelavhengigbegrepet (omtales nærmere i punkt 10.2.6).
- Virkeområdet for straffutmålingsordningen, herunder om den bør begrenses til personer over 18 år og avgrensnes mot lovbrudd på visse steder eller situasjoner (omtales nærmere under punkt 10.7, se også kapittel 16 og 17).
- Beviskrav og bevisvurdering (omtales nærmere i punkt 10.6).
- Terskelverdier (omtales nærmere i punkt 10.5).

Kapittel 10

Utvalgets vurderinger og forslag

10.1 Mandatet

Det vises til punkt 1.2 og punkt 7 der mandatet er nærmere omtalt. Overordnet er strafferettsdelen av utvalgets oppdrag beskrevet slik i mandatets punkt 2:

Utvalget skal utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfravall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Videre er utvalget i mandatets punkt 2 gitt i oppdrag å «utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 24 første ledd, jf. § 31 andre ledd, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114». Anmodningsvedtaket lyder slik:

Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

10.2 Rusmiddelavhengig som strafferettslig begrep

10.2.1 Innledning – mandatet

Det vises til kapittel 7 og punkt 10.1 ovenfor. Utvalgets oppdrag om å foreslå hvordan man bør lovregulere reaksjonsvalget for rusmiddelavhengige er blant annet konkretisert slik i mandatet:

Utvalget skal utrede den rettslige avgrensningen av begrepet rusavhengig. Utvalget skal

så langt som mulig foreslå et presist og tydelig rettslig innhold i begrepet rusavhengig, som også kan være operativt for politiets førstelinje.

I samsvar med innspill fra flere aktører i helsevesenet, og rapporten fra Folkehelseinstituttet, legger utvalget til grunn at «rusmiddelavhengig» er et bedre begrep enn «rusavhengig» som brukes i mandatet. Det er rusmiddelet man er avhengig av, ikke rusen som sådan. Utvalget benytter derfor terminologien rusmiddelavhengig og rusmiddelavhengighet. Utvalget har også fått innspill fra aktører i helsevesenet og organisasjoner på rusfeltet om at man bør skille person og diagnose. Derfor bør man heller skrive «personer med rusmiddelavhengighet» enn rusmiddelavhengige. Utvalget er enig i dette, men det er likevel i en del tilfeller nødvendig å bruke kortformen rusmiddelavhengig.

Etter mandatet skal utvalget således utrede og foreslå hvilket innhold et strafferettslig begrep «rusmiddelavhengig» bør ha. Begrepets rettslige funksjon skal etter mandatet være å angi en faktisk omstendighet som kan være avgjørende for reaksjonsvalg og utmåling av straff ved befatning med mindre kvanta narkotika til egen bruk, konkret ved påtalemyndighetens og eventuelt domstolens avgjørelse av om det skal anvendes straff (jf. straffeloven § 29, i praksis bot) eller velges en annen strafferettslig reaksjon (jf. straffeloven § 30). Det kan også tenkes at det i noen tilfeller bør ha prosessuell betydning om en person er rusmiddelavhengig, for eksempel for adgangen til å bruke visse tvangsmidler, og/eller at begrepet kan ha betydning for politiets avgjørelse av om et mindre narkotikalovbrudd skal forfølges i det strafferettslige spor ved at det opprettes straffesak eller om man heller bør velge tiltak i et polisiært spor. Om dette vises til utredningens del III (kapittel 11–14, særlig punkt 12.4 og 12.5) og del IV (kapittel 15–17, særlig punkt 17.5).

Selv om mandatet bruker begrepet «rusavhengig», er det ut fra sammenhengen klart at det er avhengighet av narkotika det siktes til.

Avhengighet av andre rusmidler, typisk alkohol, er derfor ikke tema for denne utredningen. Reaksjonsvalgregelen skal avgrenses til personer som er avhengige av et rusmiddel som er oppført på narkotikalistene. Om straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige også bør omfatte rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler, og om det bør foreslås en egen straffutmålingsordning for personer som er avhengig av dopingmidler, behandles i punkt 20.3.

10.2.2 Rusmiddelavhengighet – diagnose

Det vises til kapittel 5 om rusmiddellidelser og rusbehandling.

Rusmiddelavhengighet er et relativt snevert definert, klinisk fenomen. Diagnosen er definert gjennom kriterier gitt i WHO's diagnosesystem ICD-10.

I den sakkyndige rapporten utvalget har innhentet fra FHI, er diagnosen omtalt slik:¹

Diagnosen rusmiddelavhengighet har betegnelsen F1x.2 i WHO's diagnosesystem International Classification of Diseases (ICD) versjon 10 (ICD-10). X byttes ut med et siffer avhengig av rusmiddelet (0=alkohol, 1=opioider, 2=cannabis, 3= hypnotika og sedativer, 4=kokain, 5=andre sentralstimulerende midler, 6=hallusinogener, 8=snuffestoffer og 9=flere rusmidler). Det er først og fremst (men ikke bare) i spesialisthelsetjenesten at man stiller diagnoser ved hjelp av ICD-10.

Rusmiddelavhengighet er en godt definert diagnose i dette diagnosesystemet:

Rusmiddelavhengighet består av en rekke fysiologiske, atferdsmessige og kognitive fenomener, hvor man må oppfylle 3 eller flere kriterier samtidig i løpet av det foregående året:

1. Sterk lyst, eller følelse av tvang, til å innta et rusmiddel
2. Problemer med å kontrollere inntaket av rusmiddelet; start, avslutning og mengde
3. Fysiologisk abstinensstilstand som opptrer dersom bruken av rusmiddelet opphører eller reduseres, eller viser seg med karakteristisk abstinenssyndrom for det aktuelle rusmiddelet, eller gjennom bruk av samme eller beslektet rusmiddel for å lindre eller unngå abstinenssymptomer,
4. Toleranseutvikling, slik at større doser må til for å gi samme effekt som tidligere

5. Økende likegyldighet i forhold til andre gleder og interesser. Mer og mer tid brukes på å skaffe seg rusmiddelet, på å bruke det, eller på å komme seg i form etter bruken
6. Rusmiddelbruken opprettholdes til tross for åpenbare tegn på skadelige konsekvenser. Det må fastslås om brukeren var, eller kunne forventes å være, klar over disse konsekvensene.

Til disse diagnosekriteriene knytter vi noen kommentarer.

Kriteriene henger sammen to og to. De to første omhandler opplevd kontroll med rusmiddelbruken. De to midterste omhandler fysiologisk utvikling etter gjentatt rusmiddelinntak. De to siste handler om konsekvenser av rusmiddelbruken.

Det er like viktig å peke på hva denne definisjonen av avhengighet ikke sier og inkluderer, som det å peke på hva den sier. Kanskje mest sentralt for dette oppdraget er ønsket om å kunne definere grader av avhengighet.

Kriteriene graderer ikke avhengighet. Det gjøres ikke (som det bes om i spørsmål 1) forskjell på tung (eller kanskje mer naturlig «alvorlig») eller lett (eller «begynnende» som mandatet sier) avhengighet.

Man legger bare i liten grad vekt på mengde rusmiddel som er i bruk. Det er en godt etablert sammenheng mellom mengde rusmiddel brukt og avhengighetsforekomst. De som er avhengige bruker mer av det aktuelle rusmiddelet (det er et av de diagnostiske kriteriene, men bare ett), men det er viktig å legge merke til at kriteriene er utformet slik («3 eller flere kriterier») at man kan, men ikke behøver å, ha en toleranseutvikling som en del av avhengigheten. Noen kan være avhengige av å bruke relativt små mengder rusmiddel, mens andre ikke er avhengige selv om de bruker relativt store mengder rusmidler. Dette er godt kjent fra alkoholområdet.

Et nivå «under», det vil si rusmiddellidelse med en noe lavere alvorlighetsgrad, finnes diagnosen skadelig bruk (ICD-10 F1x.1). Skadelig bruk innebærer bruk av et rusmiddel på en måte som gir helseskade. Skaden kan være somatisk (f.eks. hepatitt som følge av intravenøs bruk) eller psykisk (f.eks. psykose etter bruk av amfetamin), mens sosiale konsekvenser (som påtale fra de nærmeste) eller direkte følger av rusen (som bakrus) ikke kvalifiserer til diagnosen skadelig bruk. Det er viktig å understreke at selv om diagnosen skade-

¹ Punkt 1.2 på s. 4–6 (fotnoter er utelatt). Utvalgets spørsmål til FHI er gjengitt i punkt 1.3 ovenfor.

lig bruk er mindre alvorlig enn avhengighet, så er det kvalitetsmessige forskjeller i disse to diagnosene som gjør at det ikke kan svare ut mandatets ønske om å skille «begynnende» fra «tung» rusmiddelavhengighet.

ICD-11 er en oppdatert versjon av kodeverket ICD-10.

[...]

Andre diagnostiske tilnærminger

I det amerikanske diagnosesystemet (DSM) har man i tidligere versjoner (DSM IV) hatt en nokså lignende diagnostisering ved å skille mellom *drug abuse* (skadelig bruk av rusmidler) og *drug dependence* (rusmiddelavhengighet). I sin siste versjon (DSM 5) har man imidlertid gått over til et mer gradert system, hvor man inkluderer 11 kriterier som tar utgangspunkt i en mer «oppsplittet» versjon av de gamle diagnostiske kriteriene. I den nye versjonen utgjør 2–3 kriterier en mild sykdom, 4–5 kriterier utgjør moderat sykdom og 6 kriterier eller mer utgjør alvorlig sykdom.

Her er det altså åpnet for en gradering av alvorlighet, men heller ikke i DSM 5 opptrer det temporale begrepet «begynnende».

Følgende kriterier er inkludert i DSM-5 for rusmiddellidelser:

1. Rusmiddelet tas ofte i større mengder eller over en lengre periode enn det som var planlagt.
2. Vedvarende ønske eller mislykkede forsøk på å kutte ned eller kontrollere rusmiddelbruken.
3. Det brukes mye tid på aktiviteter som er nødvendige for å skaffe rusmiddelet, bruke rusmiddelet eller komme seg etter dets virkninger.
4. Sug, sterkt ønske eller trang til å bruke stoffet.
5. Gjentatt rusmiddelbruk som resulterer i manglende oppfyllelse av viktige rolleforpliktelse på jobb, skole eller hjemme.
6. Fortsatt rusmiddelbruk til tross for vedvarende eller tilbakevendende sosiale eller mellommenneskelige problemer forårsaket eller forverret av virkningene av stoffet.
7. Viktige sosiale, yrkesmessige eller rekreasjonelle aktiviteter oppgis eller reduseres på grunn av rusmiddelbruk.
8. Gjentatt bruk av rusmiddel i situasjoner der det er fysisk farlig.
9. Fortsatt rusmiddelbruk til tross for kunnskap om å ha et vedvarende eller tilbakevendende fysisk eller psykisk problem som

sannsynligvis er forårsaket eller forverret av rusmiddelet.

10. Toleranse, som definert av ett av følgende:
 - a. Et behov for markant økte mengder av stoffet for å oppnå rus eller ønsket effekt.
 - b. Markant redusert effekt ved fortsatt bruk av samme mengde av stoffet.
11. Abstinensreaksjon, som manifestert av ett av følgende:
 - a. Det karakteristiske abstinenssyndromet for rusmiddelet.
 - b. Det samme (eller et nært beslektet) rusmiddelet tas for å lindre eller unngå abstinenssymptomer.

I Norge brukes i all hovedsak ICD-systemet i klinisk praksis i spesialisthelsetjenesten. DSM-systemet, som i mange tilfeller er mer detaljert enn ICD, brukes i visse forskningsprosjekter i Norge som undersøker spørsmål innen psykisk helse og rusmiddelavhengighet.

Av FHI's publikasjon Narkotika i Norge² fremgår det i punktet «Definisjoner» med henvisning til EUs narkotikabyrå (EMCDDA), at problembruk av narkotika (problem drug use) skal omfatte «stadig tilbakevendende narkotikabruk som forårsaker faktisk skade (negative konsekvenser) for personen (inkludert avhengighet, men også problemer med somatisk og psykisk helse/ sosiale problemer) eller setter personen i en situasjon med høy sannsynlighet/risiko for å bli plaget av slike skader».

Problembruk blir nå ofte kalt «høyrisiko» narkotikabruk (high risk drug use) for å vektlegge en måte å bruke narkotika på som gir høy risiko for problemer og skader. En vanlig måte å måle omfanget av høyrisikobruk på, er å inkludere personer som rapporterer om bruk en gang i uken eller mer og hvor bruken har vart i seks måneder eller mer de siste tolv måneder. For cannabis er definisjonen av høyrisikobruk annerledes. Her blir personer som oppgir at de har brukt cannabis mer enn 20 dager de siste 30 dager, definert som høyrisikobrukere. Se nærmere om høyrisikobruk i punkt 5.1

Som nevnt ovenfor, er avhengighet av narkotiske stoffer en medisinsk diagnose basert på et sett av kriterier. Personer som oppfyller kriteriene, sies å være rusmiddelavhengige eller å ha en rusmiddellidelse. Det vil naturligvis være overlapp

² FHI, Narkotika i Norge, «Problembruk av narkotika», oppdatert 30. mars 2022 (fhi.no).

mellom personer som anses å ha en rusmiddelidelse, og personer som rapporterer om høyrisikobruk av narkotika. Både fagbakgrunn (medisinsk, folkehelseorientert, samfunnsvitenskapelig mfl.) og problemstilling (medisinsk behandling, kartlegging av faktisk bruk, årsaker til narkotika-bruk, forebygging mfl.) vil ha betydning for hvilket mål eller begrep som det er mest hensiktsmessig å benytte.

I rapporten «Du har ikke noe her å gjøre» – en undersøkelse om rusavhengiges opplevelser av diskriminering og stigmatisering» fra Norges institusjon for menneskerettigheter (utgitt 16. februar 2024) er «personer med rusavhengighet» definert slik i vedlegg 1 – begrepsavklaringer:

Personer med rusavhengighet: Personer med rusavhengighet er mennesker som har en avhengighetspreget bruk av rusmidler. FHI har følgende definisjon av rusavhengighet, som baserer seg på diagnosekriterier fra Verdens helseorganisasjon: «Rusmiddelavhengighet kjennetegnes av at brukeren har et sterkt ønske om å innta rusmiddelet og har vansker med å kontrollere bruken. Brukeren opprettholder bruken til tross for skadelige konsekvenser, og prioriterer rusmiddelinntak foran andre aktiviteter og forpliktelser. Avhengighet kan også innebære behov for økende doser (toleranse) og noen ganger avvenningssymptomer (abstinenser) når bruken opphører en periode. Symptomene varierer med typen rusmiddel og omfanget av bruk.»³ Avhengighetspreget bruk av rusmidler skiller seg dermed fra både eksperimentell, rekreasjonell og periodevis skadelig bruk – blant annet i behovet for inntak av rusmiddelet og utfordringer med å kontrollere bruken. Akkurat hvor grensene går mellom disse kategoriene er imidlertid ikke nødvendigvis alltid klart.

Som gjennomgangen ovenfor viser, kan et presist og tydelig innhold i begrepet rusmiddelavhengig, slik mandatet etterspør, verken utledes av medisinske diagnosesystemer eller andre kilder.

10.2.3 Gjeldende rett

Det vises til punkt 8.1 og 8.2 ovenfor. Som det fremgår der, er gjeldende rett etter Høyesteretts avgjørelser 8. april 2022 og riksadvokatens brev 13. mai 2022 at den strafferettslige reaksjonen ved

rusmiddelavhengiges bruk og innehav av mindre kvanta narkotika til egen bruk skal være ubetinget påtaleunntatt etter straffeprosessloven § 69 eller, eller hvis saken fremmes for retten, straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61.

I HR-2022-733-A avsnitt 23–27 uttaler Høyesterett om avgrensningen til «rusavhengige»:

(23) Som førstvoterende i HR-2022-731-A har redegjort for i avsnitt 52, er det på det rene at den brede enigheten på Stortinget gjaldt bruken av straff overfor en avgrenset gruppe, nemlig *rusavhengige*. Komitéinnstillingen inneholder ikke noen nærmere drøftelse av begrepet rusavhengig eller for øvrig uttalelser om avgrensningen av den gruppen komitéflertallet hadde i tankene. Det fremgår heller ikke klart om det innebærer en kvalifisering når uttrykk som «tung rusavhengighet» og «tunge rusavhengige» brukes enkelte steder.

(24) Kjerneområdet for lovgivers signaler reiser etter mitt syn likevel ikke problemer. Illustrerende er saksforholdene i de to sakene Høyesterett nå behandler sammen med saken her, der begge de domfelte utvilsomt faller innenfor den persongruppen flertallet i stortingskomiteen sikter til. Langt vanskeligere er det å trekke yttergrensene for hvem som skal omfattes av endringene i straffutmålingspraksis.

(25) Som jeg allerede har nevnt, innebærer kvantumet i vår sak at vi er utenfor kjernen av lovgiversignalene. Det er ut fra dette ikke nødvendig å trekke noen endelig konklusjon med hensyn til om A faller inn under gruppen rusavhengige der det – innenfor den veiledende grensen oppstilt i HR-2022-731-A – som hovedregel skal reageres med straffutmålingsfravall ved oppbevaring til egen bruk. Som jeg kommer tilbake til, er kvantumet også for stort til at det kan reageres med betinget reaksjon.

(26) Jeg nevner likevel at As subjektive oppfatning av egen rusavhengighet ikke kan være avgjørende. Det kan neppe heller stilles ufravelige krav om at vedkommende er diagnostisert som rusavhengig av lege. Rusavhengighet forutsetter imidlertid generelt en omfattende bruk av narkotika, både med hensyn til omfang og varighet, og som vedkommende selv har problemer med å kontrollere. Om dette er situasjonen, må bero på en objektiv vurdering, der tidligere rushistorikk og eventuell behandlingshistorikk vil stå sentralt. Også tidligere straffereaksjoner for narkotika-relaterte forhold og vedkommendes generelle livssituasjon er av betydning.

³ FHI, Folkehelse rapporten, «Rusmiddelidelser i Norge», oppdatert 15. juni 2022 (fhi.no).

(27) Ut fra opplysningene om As bakgrunn og langvarige rusmisbruk, er det mye som tilsier at han faller inn under kategorien rusavhengig, selv om han i dag benekter å være avhengig av amfetamin og bestrider at han trenger noen form for helsehjelp.

Dersom siktede på handlingstidspunktet hadde diagnosen rusmiddelavhengig, må det normalt legges til grunn at hen er rusmiddelavhengig også i strafferettslig forstand. Standpunktet synes forutsatt i avsnitt 26. Men motsatt kan man neppe slutte at fravær av diagnose betyr at vedkommende ikke er rusmiddelavhengig. Påtalemyndigheten og domstolene må foreta en helhetlig vurdering med utgangspunkt i de momentene som er nevnt i avsnitt 26. Det sentrale er, som det påpekes i avsnitt 26, at rusmiddelavhengighet generelt forutsetter en omfattende bruk av narkotika, både med hensyn til omfang og varighet, og som vedkommende selv har problemer med å kontrollere. Hvorvidt dette er tilfelle beror, ifølge Høyesterett, på en objektiv vurdering der tidligere rushistorikk og eventuell behandlingshistorikk vil stå sentralt. Også tidligere straffereaksjoner for narkotikarelaterte forhold og personens generelle livssituasjon vil ha betydning. Momentene i avsnitt 26 samsvarer for øvrig et godt stykke på vei på vei med kriteriene for diagnosen rusmiddelavhengighet i ICD-10, jf. punkt 10.2.2 ovenfor.

I riksadvokatens brev 13. mai 2022 fremholdes på side 13 at det er nærliggende å forstå avsnitt 26 i HR-2022-733-A slik at det «kan stilles noe mindre krav til varighet og omfang av narkotikabruken dersom bruken kan sies å prege den mistenktes generelle livssituasjon, eller der det er en klar forbindelse mellom en særlig vanskelig livssituasjon og rusbruken».

Det er her tale om et rettslig begrep, ikke et medisinsk. Selv om diagnosekriteriene i ICD-10 som er omtalt i punkt 5.2 og 10.2.2 ovenfor, vil stå sentralt også ved rettens vurdering, skal påtalemyndigheten og retten fastsette en strafferettslig reaksjon for et lovbrudd, ikke stille en diagnose.

Rusmiddelavhengighet er et vilkår også etter enkelte andre bestemmelser i lovgivningen. Således hjemler helse- og omsorgstjenesteloven⁴ kapittel 10 «tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige», og begrepet «rusmiddelavhengig» brukes i §§ 10-3 og 10-4 om tilbakeholdelse i institusjon og i § 10-8 om ansvaret for å reise tvangssak.

⁴ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Samme vurderingstema finner man i brukerromsforskriften⁵ § 1 annet ledd som fastsetter at den som skal ha lovlig adgang til brukerromsordningens tjenester, må være registrert som bruker av ordningen. Et vilkår for å bli registrert som bruker er at personen må ha «langvarig narkotikaavhengighet og en helseskadelig injeksjonspraksis», jf. annet ledd bokstav a. Etter forskriften om narkotikaprogram med domstolskontroll⁶ § 3 kan personer som er «avhengige av narkotika» dømmes til narkotikaprogram med domstolskontroll. Ingen av disse bestemmelsene eller deres forarbeider gir selvstendige bidrag til å klarlegge det rettslige begrepet rusmiddelavhengighet.

Beslektede begreper brukes i helse- og omsorgstjenesteloven § 10-1 («omfattende rusmiddelmisbruk») og 10-2 («utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk») og i barnevernloven § 13-2 («problematisk bruk av rusmidler»).

Det strafferettslige beviskravet for rusmiddelavhengighet behandles nedenfor i punkt 10.6.

10.2.4 Innspill til utvalget om rusmiddelavhengighet

Utvalget gjengir her noen av innspillene som er innkommet om begrepet rusmiddelavhengig som vilkår i en straffutmålingsordning ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Utvalgets invitasjon til innspill og hvilke aktører som har deltatt, er generelt beskrevet i punkt 1.3.

Rusavhengig som strafferettslig begrep

En del aktører har pekt på at rusmiddelavhengighet er en medisinsk diagnose som er definert i medisinske diagnosesystemer som ICD-10 og DSM-5. Det er også vist til helsefaglige forsvarlighetskrav som innebærer at diagnoser bare kan stilles av helsepersonell med de nødvendige faglige kvalifikasjoner og gjennom en forsvarlig utredning. Det uttrykkes bekymring for at bruken av rusmiddelavhengighet i en strafferettslig sammenheng vil medføre at politiet eller påtalemyndigheten skal stille en medisinsk diagnose, uten å ha nødvendig helsefaglig kompetanse og basert på et kort møte med personen i en kontrollsitua-

⁵ Forskrift 17. desember 2004 nr. 1661 om ordning med brukerrom for inntak av narkotika.

⁶ Forskrift 20. oktober 2017 nr. 1650 om narkotikaprogram med domstolskontroll.

sjon (*Norsk psykologforening, Rusfeltets hovedorganisasjon m.fl.*).

Det er videre gitt uttrykk for at det å innføre «rusavhengig» som et strafferettslig begrep vil virke stigmatiserende. *Foreningen for Human Ruspolitikk* oppfatter at bruken av et slikt begrep innebærer at man blir «satt i bås og definert som en gruppe som på en måte er utilregnelige og ikke vet sitt eget beste». Man bør derfor bruke andre begreper enn «rusavhengig», og skille mellom mennesket og diagnosen. *Den norske legeforening* har formidlet noe av det samme budskapet i sitt innspill:

I klinisk praksis har man kommet et stykke på vei med å skille personen som trenger hjelp fra avhengighetstilstanden og atferden. Enhver pasient er mer enn sin sykdom, og dette er spesielt viktig når det hefter sosiale stigma ved det aktuelle helseproblemet. Man bør derfor bruke begrep som «personer med rusmiddelavhengighet» fremfor begrep som «rusavhengige». Det er også å anbefale å benytte uttrykket «rusmiddelavhengighet» i stedet for «rusavhengighet».

Dette synspunktet er representativt for flere innspill som er kommet fra aktører på helsefeltet om begrepsbruken. I tillegg til poenget om at man bør skille mellom menneske og diagnose, er det også blitt pekt på at det ikke er rusen man er avhengig av, men rusmiddelet (*Folkehelseinstituttet*). Rent språklig er det derfor riktigere å bruke begrepet rusmiddelavhengighet enn rusavhengighet.

Noen aktører har gitt uttrykk for at det ikke er hensiktsmessig å bruke rusmiddelavhengighet som en strafferettslig avgrensning med betydning for reaksjonsfastsettelsen. *Universitetet i Oslo, Senter for Rus- og Avhengighetsforskning (SERAF)* er inne på dette, noe som allerede er omtalt i punkt 9.2. *SERAF* viser til at rusavhengighet som medisinsk begrep er ment som hjelpebegrep for å utløse rettigheter til formalisert rusbehandling, og som utgangspunkt for å kategorisere tilstanden og dermed gi rett type behandling til rett person. Avhengighetsbegrepet er relativt, med store forskjeller mellom ulike tilfeller innenfor samme diagnose. Det vises til at 30 000 personer årlig i Norge mottar behandling for ruslidelse i spesialisthelsetjenesten, og blant disse er 8000 personer i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) for opioid avhengighetslidelse. Tallene underbygger poenget om at det er betydelig variasjon innenfor avhengighetslidelsene, både i alvorlighetsgrad og

i det individuelle hjelpebehovet. Diagnosen er ikke ment for – og passer ikke til – å bli brukt i en strafferettslig sammenheng som avgjørende kriterium for hvilken samfunnsmessig reaksjon som skal gis.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk (FTR) har påpekt at bredden i det medisinske rusavhengighetsbegrepet er stor. *FTR* peker også på at diagnosen stilles hovedsakelig basert på selvrapporterte og til dels subjektive symptomer. Hvorvidt en person er rusmiddelavhengig, er derfor en vanskelig etterprøvable tilstand. *FTR* mener derfor at det er vanskelig å lage en strafferettslig definisjon som er både juridisk og medisinsk meningsfull, tilstrekkelig treffsikker og praktisk håndterbar for rettsvesenet.

Flere aktører har gitt innspill til hvordan den rettslige avgrensningen av begrepet rusmiddelavhengig bør være, og hvilke kriterier som kan være relevante. *Oslo universitetssykehus HF, Klinikk for psykisk helse og avhengighet (OUS)* har uttalt:

Generelt bør en omfattende bruk av narkotika, både med hensyn til omfang og varighet, og som vedkommende selv har problemer med å kontrollere være tilstrekkelig for at man bruker begrepet rusavhengig. [...] Det bør ikke stilles uforholdsmessig krav om at vedkommende er diagnostisert som rusavhengig.

Videre gir *OUS* uttrykk for at det vil være vanskelig å bruke medisinske, diagnostiske kriterier i en juridisk sammenheng, og det foreslås at man heller bruker kriterier som for eksempel:

- Omfattende bruk av rusmidler (omfang/varighet)
 - Problemer med å kontrollere (tidligere rushistorikk/ behandlingshistorikk)
 - Livsstil preget av misbruk
 - Domfellelser for narkotikaovertrædelser
 - Generelt særlig vanskelig livssituasjon
- I fravær av holdepunkter over bør det tas som utgangspunkt at personen ikke er rusavhengig.

OUS har i møte med utvalget gitt uttrykk for at kriteriene som Høyesterett har angitt for å vurdere rusmiddelavhengighet i HR-2022-733-A, passer godt med de medisinske kriteriene for å vurdere avhengighet etter ICD-10. *SERAF* har uttrykt det samme hovedsynet, men samtidig presisert at enkelte av momentene ikke er så relevante i en medisinsk sammenheng, for eksempel

momentet om man tidligere er straffet for befatning med narkotika.

Universitetssykehuset i Nord-Norge HF (UNN) har pekt på at det å benytte rusmiddelavhengighet som et rettslig begrep er problematisk fordi det i mange tilfeller ikke foreligger en klar diagnose. Derfor bør også andre kriterier kunne legges til grunn i den rettslige vurderingen, slik som omfattende bruk av rusmidler, den enkeltes opplevelse av manglende kontroll, livsstil, sosiale effekter av rusmiddelbruk og tidligere domfellelser.

Enkelte aktører har gitt uttrykk for at ungdom generelt ikke bør bli vurdert som rusmiddelavhengige i rettslig forstand. Dels begrunnes dette med et syn om at ungdom ikke bør gis en sosialt belastende merkelapp som rusmiddelavhengig (*Rusfeltets hovedorganisasjon*). En annen begrunnelse for dette synet er at rusmiddelavhengige i dag skal gis ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall, og at det overfor rusmiddelavhengige ikke er rettslig adgang til å gi betinget påtaleunntatelse med særvilkår for å forebygge videre rusmiddelbruk. *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter (VTB)* har i denne sammenheng gitt uttrykk for at ungdom generelt ikke bør defineres som rusavhengige, selv om det forekommer at personer under 18 år har denne diagnosen. Etter *VTBs* syn bør ungdom, uavhengig av diagnose, følges opp og få nødvendig helsehjelp, for eksempel gjennom at det gis betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker og vilkår om ruskontroll. *Oslo politidistrikt, Enhet Øst, Kriminalforebyggende seksjon*, argumenterer for at terskelverdiene ikke bør gjelde for ungdom, og det reises spørsmål om ungdom under 18 år skal kunne anses som rusmiddelavhengige. Det vises til at hvis barn anses som rusmiddelavhengige, er det heller ikke anledning til å benytte reaksjoner som kan gi ungdommen hjelp i form av for eksempel ungdomsoppfølging.

Beviskravet

Beviskravet ved vurderingen av om en person er rusavhengig er kommentert fra ulike instanser, og det er betydelig spredning i standpunktene. *Helse Vest RHF* foreslår at det skal kreves dokumentert kontakt med hjelpeapparatet, det vil si den kommunale helse- og omsorgstjenesten, NAV og spesialisthelsetjenesten. Det opplyses i denne sammenheng at en «svært stor andel» av de rusmiddelavhengige har «langvarig og hyppig kontakt» med hjelpeapparatet, slik at det vil være praktisk mulig å dokumentere dette. Andre

aktører har en annen oppfatning av hvor vanlig det er at rusmiddelavhengige har kontakt med hjelpeapparatet, og dermed muligheter for å dokumentere dette. Den vanligste oppfatning synes å være at det er en stor andel av de rusmiddelavhengige som ikke har fått stilt en diagnose, og som aldri har vært i kontakt med hjelpeapparatet om sin rusmiddelidelse (*Norsk psykologforening, Folkehelseinstituttet m.fl.*).

Foreningen Tryggere Ruspolitikk gjør gjeldende at rusavhengighet bør være sannsynliggjort med konkrete holdepunkter, og at mistenkte vil ha bevisbyrden ved fravær av holdepunkter siden straffutmålingsfravall og påtaleunntatelse er reaksjonsfastsettelse og ikke en frifinnelse. Det gjøres imidlertid gjeldende at det ikke kan stilles strenge krav til holdepunktene styrke eller dokumenterbarhet.

I innspillet fra *Law Enforcement Action Partnership (LEAP)* skilles det mellom beviskravet i operativ sammenheng og beviskravet ved reaksjonsfastsettelsen. I operativ sammenheng, for eksempel ved bruk av tvangsmidler, bør beviskravet være at det er sannsynlighetsovervekt for at vedkommende ikke er rusmiddelavhengig. Ved reaksjonsfastsettelsen bør det alminnelige beviskrav gjelde, slik at siktede anses som rusmiddelavhengig med mindre det er bevist ut over enhver rimelig tvil at hen ikke er rusmiddelavhengig.

Politihøgskolen (PHS) drøfter hva som bør være beviskravet for å legge til grunn at mistenkte ikke er rusmiddelavhengig. *PHS* gir uttrykk for at det ikke bør være tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt for at tiltalte ikke er rusmiddelavhengig. Det argumenteres videre med at betydningen av spørsmålet om rusavhengighet er så stor at det alminnelige strafferettslige beviskravet bør gjelde.

Sammenhengen mellom avhengigheten og det straffbare forhold

Foreningen Tryggere Ruspolitikk (FTR) reiser spørsmål om hvilken grad av sammenheng som må foreligge mellom rusmiddelavhengigheten og det enkelte straffbare forhold. Det reises videre spørsmål om hvilke typer avhengighet som skal være relevante – er man for eksempel rusavhengig dersom man bruker et lovlig rusmiddel som for eksempel alkohol? Er man rusmiddelavhengig i rettslig forstand dersom man er avhengig av et lovlig forskrevet legemiddel som inneholder et narkotisk virkestoff? Kreves det avhengighet av samme rusmiddel som det straffesaken gjelder? *FTR* foreslår ikke noen svar på

spørsmålene, men ber utvalget om å uttale seg om disse.

Universitetet i Oslo, Senter for Rus- og Avhengighetsforskning (SERAF) reiser noen av de samme spørsmålene som FTR, og mener at en egen straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige vil være vanskelig å praktisere.

Begynnende rusavhengighet – gradering

En stor del av aktørene som har gitt innspill er negative til begrepet «begynnende rusavhengighet» i utvalgets mandat, og til å innføre en gradering av rusmiddelavhengighet. Det er særlig aktører fra helsefeltet som er negative til begrepet.

Det påpekes fra enkelte aktører at begynnende rusmiddelavhengighet ikke tilsvarer noen medisinsk diagnose, og at diagnosesystemet ICD-10 ikke legger opp til noen gradering av avhengighet. Innenfor ICD-10 skiller man mellom diagnosene «skadelig bruk» av rusmidler, og avhengighet av rusmidler. Det amerikanske diagnosesystemet DSM-5 har flere diagnosekriterier enn ICD-10, og legger i større grad opp til en gradering av alvorligheten av avhengighetslidelsen.

OUS og *SERAF* har i møte med utvalget opplyst at det i klinisk praksis forekommer at man bruker begreper som «tung avhengighet» eller lignende begreper. Dette handler normalt om hvilken type rusmiddel som brukes, inntaksmåte og hvordan pasienten fungerer i livet sitt. De tunge rusavhengige er ofte opioidavhengige som injiserer stoffet og har lav funksjonsevne. Jo større funksjonstap, jo mer alvorlig vil man karakterisere rusmiddelavhengigheten.

SERAF uttaler at begrepet begynnende rusmiddelavhengighet er uheldig fordi det peker mot en diagnose som på vurderingstidspunktet ikke foreligger. Begrepet bør derfor unngås, noe som også kommer til uttrykk fra flere andre helseaktører.

Helse Vest RHF uttaler at begrepet verken er anvendelig medisinsk eller rettslig og viser til skillet mellom skadelig bruk og rusavhengighet. For personer under 18 år kan man også anvende begrepet «uheldig bruk av rusmidler», som for eksempel vil kunne brukes om enkeltinntak av narkotika hos barn under en viss alder. Begrepet «uheldig bruk» tilsvarer ikke en diagnose, men kan fungere som et samfunnsmedisinsk begrep som supplerer rusdiagnosene etter ICD-10.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk er blant aktørene som ikke anser det hensiktsmessig å innføre begrepet «begynnende rusavhengighet». I stedet foreslås det å innføre en mellomkategori mellom

rusmiddelavhengige og ikke-rusmiddelavhengige, som omfatter de tilfellene hvor det definisjonsmessig eller bevismessig er *tvil* om personen er rusmiddelavhengig. I denne mellomkategorien foreslås det brukt en reaksjon som ikke oppleves for belastende, for eksempel en betinget reaksjon med vilkår om oppmøte til rådgivning.

Enkelte aktører har gitt uttrykk for at det overfor personer med begynnende rusmiddelavhengighet bør kunne settes inn tiltak, både i straffesporet og i det forebyggende sporet. *Sør-Øst politidistrikt* uttaler at det er viktig at personer med begynnende rusmiddelavhengighet blir tilbudt hjelp tidlig. Betinget påtaleunntatelse blir nevnt i denne forbindelse, samt at det er behov for at politiet gis mulighet til å sende saker til de kommunale rådgivende enhetene for russaker utenfor det strafferettslige sporet.

10.2.5 Strafferettslig avgrensning av begrepet rusmiddelavhengig

Som angitt i punkt 10.2.1 foran, skal utvalget utrede den rettslige avgrensningen av begrepet «rusavhengig». Utvalget skal «så langt som mulig foreslå et presist og tydelig rettslig innhold i begrepet rusavhengig, som også kan være operativt for politiets førstelinje».

Flere av de instanser som har gitt innspill til utvalget, særlig helseinstitusjoner og organisasjoner på rusfeltet, har fremholdt at rusmiddelavhengighet er en medisinsk diagnose som bare kan stilles av legespesialister og psykologspesialister, og at verken politiet, påtalemyndigheten eller domstolene har kompetanse til å gjøre dette. Til dette vil utvalget bemerke at det i denne sammenheng ikke er tale om å stille diagnose, men om å definere et rettslig begrep til bruk ved reaksjonsvalg og straffutmåling. I strafferetten er det særlig ved spørsmålet om skyldevne (straffeloven § 20) en nær sammenheng mellom rettslige og medisinske begreper, men uten at disse er identiske. Også på andre rettsområder, for eksempel innen psykisk helsevern, har man rettslige begreper som er nær beslektet med medisinske uten at dette reiser prinsipielle spørsmål. Som nevnt i punkt 10.2.3 ovenfor, er begrepet rusmiddelavhengig eller tilsvarende dessuten allerede benyttet i enkelte andre bestemmelser i lovgivningen. Det vil derfor ikke representere noe nytt hvis betegnelsen rusmiddelavhengig anvendes som et rettslig begrep, heller ikke som et vilkår i en bestemmelse om reaksjonsvalg.

Politidirektoratet har i sitt innspill til utvalget 11. desember 2023 pekt på at «[d]et vil være svært

vanskelig å sikre et samsvar mellom den juridiske og den medisinske vurderingen av rusavhengighet – all den tid dette vil skje i ulike prosesser, av personer med ulik fagbakgrunn og ulik kompetanse til å vurdere rusavhengighet.» Dette er utvilsomt riktig, men selv om sammenhengen mellom begrepene er nær og momentligheten ved bedømmelsen er stor, er det etter utvalgets syn ingen grunn til å tilstrebe at begrepene skal være sammenfallende.

Utvalget vurderer det slik at rusmiddelavhengighet er et så komplekst fenomen at det ikke lar seg gjøre å gi begrepet et presist og tydelig rettslig innhold, slik mandatet etterspør. Mandatets angivelse av at det rettslige begrepet også skal være operativt for politiets førstelinje indikerer dessuten at departementet har sett for seg at det kan oppstilles noen få avgjørende kriterier som dessuten både er objektive og enkelt konstaterbare. Det er en overforenkling av virkeligheten.

En enkel løsning kunne ha vært å la det være avgjørende om siktede er diagnostisert som rusmiddelavhengig av lege eller psykologspesialist. Dette kan utvalget imidlertid ikke tilrå av flere grunner. Mange rusmiddelavhengige har ingen diagnose. Som *FHI* fremholder på side 16 i den sakkyndige rapporten utvalget har innhentet (digitalt vedlegg til utredningen), vet man at kun en mindre andel av personer som har lidelsen kommer til behandling. For de fleste rusmiddelavhengige er avhengigheten ikke synlig. Det er heller ingen kronisk tilstand. Man kan gå inn og ut av en diagnose. Rusmiddelavhengighet kan endre seg eller gå over, med eller uten hjelp fra helsevesenet. Bredden blant brukere er stor. De fleste som prøver narkotika, gjør det bare noen få ganger. Risikoen for negative konsekvenser virker begrensende.

Diagnose er rett nok et kriterium som både er objektivt og enkelt konstaterbart (hvis siktede vil gi opplysning om diagnosen eller gir fritak for taushetsplikt). Imidlertid vil det oppstå feil i begge retninger dersom diagnose alene skal avgjøre strafferettslig reaksjonsvalg. Personer som en gang har fått en diagnose, vil bli omfattet av ordningen, selv om diagnosen ikke lenger er aktuell, med mindre man konkret vurderer tidsaspektet ved diagnosen.⁷ Og omvendt vil de mange rus-

middelavhengige som ikke har en diagnose, falle utenfor.

På samme måte som Høyesterett i HR-2022-733-A avsnitt 24, mener utvalget at kjerneområdet for begrepet ikke reiser problemer. «Langt vanskeligere er det å trekke yttergrensene for hvem som skal [anses som rusmiddelavhengige og der-ved] omfattes av endringene i straffutmålingspraksis».

Utvalget har blitt stående ved at det rettslige begrepet rusmiddelavhengighet i strafferettslig sammenheng bør være en såkalt rettslig standard der klassifikasjonen må bero på et skjønn og vurderes ut fra gjeldende normer i samfunnet til enhver tid. Det er vanskelig å gi en mer presis veiledning om grensen gjennom lov og umulig å angi grensen presist i en lovbestemmelse.⁸ De nærmere detaljer må overlates til rettspraksis. Men loven bør oppstille retningslinjer for vurderingen. Utvalget mener at følgende momenter bør stå sentralt ved vurderingen:

- Eventuell medisinsk diagnose
- Varighet – hvor lenge har siktede brukt rusmidler? Rushistorikk og behandlingshistorikk
- Type rusmiddel, omfang, frekvens og bruksmåte – hvilke(t) stoff(er) bruker siktede? Hvor mye, hvor ofte og på hvilken måte inntas stoffet? Hvor lenge har bruken pågått?
- Grad av kontroll – Hvor sterkt er ønsket om å ta stoffet? Hvor store er vanskene med å kontrollere bruken? I hvilken grad får stoffbruken høyere prioritet enn andre aktiviteter og forpliktelser?
- Funksjonsevne
- Tidligere straffereaksjoner for rusrelaterte forhold
- Generell livssituasjon

Begrepet bør være objektivt, slik Høyesterett la til grunn i HR-2022-733-A avsnitt 26. Siktetes subjektive oppfatning av sitt forhold til rusmidler er ikke avgjørende, men kan inngå som et moment i helhetsvurderingen.

Den endelige strafferettslige vurdering av hvorvidt siktede er rusmiddelavhengig foretas på reaksjonsstadiet, dvs. når påtalemyndigheten eller domstolen skal ta stilling til om vilkårene for å avgjøre saken med påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall er til stede. Imidlertid kan det også

⁷ Som nevnt i punkt 10.2.2 ovenfor, krever diagnosen rusmiddelavhengighet i ICD-10 at personen må oppfylle tre eller flere av diagnosekriteriene samtidig i løpet av det foregående året.

⁸ Riksadvokaten har i et brev 1. mars 2024 til statsadvokatembetene, med tittelen «Prioriterte prejudikatsspørsmål 2024», utpekt enkelte rettsspørsmål som det er behov for nærmere avklaringer av gjennom rettspraksis. Den nedre grensen for begrepet «rusavhengig» er nevnt blant de spørsmål det ønskes avklaring av.

være nødvendig for politipatruljen på stedet å vurdere om personen fremstår som rusmiddelavhengig, for eksempel for å ta stilling til om det skal skrives anmeldelse/opprettes straffesak eller om personen heller bør løses inn i et behandlingsspor, jf. punkt 17.2 og 17.5 nedenfor. På stedet må det nødvendigvis bli tale om en forenklet vurdering fordi tilfanget av relevante opplysninger vil være begrenset. Polititjenestepersonen må bygge på sin egen observasjon av personen, herunder metoden «tegn og symptomer», eventuell kjennskap til personen fra tidligere (f.eks. om at hen også tidligere er påtruffet ruset av politiet) og de opplysninger personen selv gir. Politipatruljen må også kunne stille noen enkle spørsmål om personens rusmiddelbruk, som for eksempel hvilket stoff hen bruker og hvor mange ganger hen har brukt stoff siste måned.

Utvalget foreslår i utkastet til ny § 232 a i straffeloven om mindre narkotikaovertridelse, å lovfeste utgangspunktet om at når gjerningspersonen er rusmiddelavhengig, skal reaksjonen være ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall ved bruk av narkotika eller erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk. Se nærmere i punkt 10.7 og 23.3 nedenfor om utvalgets lovutkast.

Personer under 18 år vil bare unntaksvis ha en avhengighetsdiagnose, blant annet fordi de sjelden vil oppfylle varighetskriteriet i ICD-10. Utvalget behandler reaksjonssystemet overfor ungdom med rusmiddelproblemer samlet i kapittel 16 nedenfor.

10.2.6 Gradering av rusmiddelavhengighet

Man opererer gjerne med flere kategorier rusmiddelbrukere. En vanlig inndeling er eksperimentbrukere, rekreasjonsbrukere, personer med problematisk bruk og høyrisikobrukere. I ICD-10 er det diagnoser for skadelig bruk og rusmiddelavhengighet.

Etter mandatet skal utvalget «vurdere om det er hensiktsmessig med en nærmere gradering av avhengighet i den strafferettslige tilnærmingen til saker om bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, og skal uansett foreslå et rettslig innhold av begynnende avhengighet og tung rusavhengighet».

Etter utvalgets syn er det ikke hensiktsmessig å gradere rusmiddelavhengighet for et strafferettslig formål. Som det fremgår av punkt 8.2 ovenfor, har klassifikasjonen som rusmiddelavhengig ved bruk av narkotika eller innehav av en mindre mengde narkotika bare betydning for

et nokså marginalt spørsmål om reaksjonsvalg (påtaleunntatelse/straffutmålingsfravall eller bot). Da er det ikke grunn til å komplisere med ulike grader av avhengighet. Enten er siktede rusmiddelavhengig, og da gjelder regelen om påtaleunntatelse/straffutmålingsfravall, eller så er siktede ikke rusmiddelavhengig, og da nyter hen ikke uten videre godt av den mildere regelen. Videre er det glidende overganger mellom leilighetsbruk og avhengighet, og det er ikke ønskelig å avgrense en bestemmelse om reaksjonsvalg til personer som har en diagnostisert ruslidelse⁹.

Mange av de som har gitt innspill til utvalget, har pekt på at «begynnende» rusmiddelavhengighet av flere grunner er en mindre heldig betegnelse. «Begynnende» er et tidsbegrep som forutsetter at noe skal fortsette. En slik forutsetning bør man ikke operere med. Dessuten passer «begynnende» dårlig når hensikten er å finne et gradsbegrep som sier noe om rusproblemets intensitet på avgjørelsestidspunktet.

Etter annet ledd i utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven om mindre narkotikaovertridelse fremheves likevel som ett av momentene som påtalemyndigheten og retten skal legge vekt på ved reaksjonsvalget, om det er rimelig grunn til å tro at gjerningspersonen står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika. Se nærmere i punkt 10.7 og 23.3 nedenfor om utvalgets lovutkast. Dette er ment å fange opp mandatets anliggende for begynnende rusmiddelavhengighet. Alternativet «tung avhengighet» får etter utvalgets forslag ingen selvstendig strafferettslig betydning.

Formålet med en slik gradering av rusmiddelavhengighet som mandatet etterspør, må være å oppnå en tilsvarende gradering av straffereaksjonen. Etter utvalgets syn vil dette formålet bli bedre ivaretatt ved en slik fleksibel regel som utvalget foreslår i § 232 a.

10.2.7 Beviskrav for rusmiddelavhengighet

Etter mandatet skal utvalget «vurdere hvilket beviskrav som bør gjelde for vurderingen av om gjerningspersonen skal anses som rusavhengig, og hvordan bevisvurderingen skal operasjonaliseres».

Dette behandles i punkt 10.6 nedenfor. Utvalget foreslår i sitt lovutkast at beviskravet reguleres ved formuleringen: «Dersom det må antas at en gjerningsperson over 18 år er rusmiddelavhengig [...]». Passusen «dersom det må antas» er ment å

⁹ Sml. Prop. 92 L (2020–2021) s. 35.

innebære et krav om at det må foreligge konkrete holdepunkter av en viss styrke for at personen er rusmiddelavhengig for at dette skal legges til grunn. I fravær av slike holdepunkter må påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge til grunn at siktede ikke er rusmiddelavhengig.

10.3 Egen bruk

10.3.1 Innledning – mandatet

Etter mandatet skal utvalget «utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfrfall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk».

Slik mandatet er utformet, fremstår kvantumsbegrensningen (mindre kvanta) og befatningsformålet (egen bruk) som to separate vilkår. Det sier imidlertid seg selv at mengden må spille en stor rolle ved vurderingen av om stoffet er til egen bruk. Større kvanta vil normalt ikke være til egen bruk. Prinsipielt synes det derfor riktigst å se de to vilkårene i sammenheng, slik at kvantum utgjør en begrensning ved vilkåret egen bruk. De to vilkårene er også koblet sammen i mandatets kulepunkt om terskelverdier. Utvalget behandler terskelverdier separat i punkt 10.5 nedenfor.

10.3.2 Gjeldende rett – betydningen av egen bruk ved reaksjonsvalg og straffutmåling

Som nevnt i punkt 8.1 ovenfor, har det tradisjonelt vært et sentralt moment ved reaksjonsvalg og straffutmåling for befatning med narkotika om stoffet var til egen bruk. Som eksempel nevnes at Høyesterett i HR-2022-2120-A avsnitt 23 uttaler at «det imidlertid allerede [følger] av langvarig høyesterettspraksis at narkotikalovbrudd som står i umiddelbar sammenheng med lovbrysterens eget misbruk, straffes langt mildere enn vinningsmotivert narkotikakriminalitet».

Etter omleggingen våren 2022 skal det ikke lenger utmåles straff for rusmiddelavhengiges erverv, besittelse og oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. Påtalemyndigheten skal gi ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69, og hvis saken kommer for retten, skal domstolene reagere med straffutmålingsfrfall etter straffeloven § 61.

I HR-2022-731-A avsnitt 46 fremholder Høyesterett at det «i utgangspunktet [er] et bevissspørsmål om stoffet faktisk var til egen bruk». I

avsnitt 47 og 48 påpekes sammenhengen med kvantum, og det understrekes som et sentralt moment hvorvidt det dreier seg om et kvantum som erfaringsmessig er til egen bruk. I HR-2022-732 avsnitt 13 pekes det på at måten stoffet er pakket på kan si noe om hvorvidt stoffet er til egen bruk eller bestemt for videresalg (heroinet var der pakket i ni lynlåsposer). I samme avsnitt nevnes det at stedet der beslaget har skjedd, kan være et relevant moment (siktede hadde med seg stoffet til et torg i byen).

Også på side 12 i notatet som lå ved riksadvokatens brev 13. mai 2022, understrekes at det er tale om en konkret bevisvurdering; det heter at «[b]evisvurderingen av om stoffet er til egen bruk kan imidlertid ikke standardiseres, og må ta utgangspunkt i opplysninger og funn i den enkelte sak». I riksadvokatens brev 9. april 2021 side 9 fremholdes mengden narkotika, måten den er pakket på og eventuelle narkotikaregnskap som relevante momenter.

I Rusreformutvalgets utredning uttales det.¹⁰

Selve vurderingen av om stoffet som innehas er til personens egen bruk, må vurderes konkret etter sakens omstendigheter. Det kan neppe gis noen uttømmende liste over aktuelle holdepunkter. Til en viss grad må dette løses gjennom etablering av en praksis og utarbeidelse av interne instruksjer i politiet og påtalemyndigheten. For eksempel har riksadvokaten i Danmark utarbeidet veiledende momenter for den konkrete vurderingen av om avdekket narkotika er til personens egen bruk, se omtale i kapittel 8. I den forbindelse vil det kunne bygges på erfaringer med bevisvurderinger som gjøres jevnlig i politiet og påtalemyndigheten allerede i dag. Blant annet følgende momenter vil trolig kunne være relevante i mange saker:

- tidligere kjent historikk med bruk av narkotika
- emballeringen av stoffet, hvor inndeling i et antall salgsklare emballasjer taler for videresalg, mens én samlet emballasje taler for egen bruk
- hvorvidt personen besitter et kontantbeløp som det er naturlig å se i sammenheng med salg av narkotika.

Innehav av et utvalg av flere typer stoff vil ikke nødvendigvis være et holdepunkt for eller imot at stoffene er tiltenkt egen bruk. Såkalt

¹⁰ NOU 2019: 26 s. 274.

blandingsbruk er vanlig forekommende og mange som bruker narkotika, bruker ulike typer stoffer, for eksempel heroin, benzodiazepiner, og amfetamin, hver for seg eller i kombinasjon.

De veiledende momenter som skal vektlegges etter dansk rett, er gjengitt i punkt 10.3.3 nedenfor og er også relevante etter norsk rett.

I Prop. 92 L (2020–2021) side 39 nevnes sammenhengen med styrkegrad. Det heter her:

Dersom det foreligger opplysninger som tilsier at stoff som avdekkes i en gitt situasjon er av unormalt høy styrkegrad, slik at det tilsvarer betydelig flere brukerdoser enn dersom stoffet var av en mer normal renhetsgrad, vil dette kunne være en omstendighet som taler for at stoffet ikke er ment til egen bruk [...]

Ved lov 18. juni 2021 nr. 117 (i kraft 1. juli 2022) ble det tilføyd et nytt annet punktum i straffeloven § 53 fjerde ledd som åpnet adgang til å gjøre en bot betinget «når en lovbrøyer har ervervet, besittet eller oppbevart narkotika til egen bruk etter § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd». Forarbeider er Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 og Prop. 92 L (2020–2021). Forarbeidene til lovendringen gir derfor ikke større bidrag til å avklare hva som menes med «egen bruk» enn det som er redegjort for ovenfor.

10.3.3 Sverige og Danmark

10.3.3.1 Sverige

I Sverige straffes ringa narkotikabrott med bot. Bruk av narkotika anses alltid som ringa narkotikabrott. Innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk subsumeres som ringa narkotikabrott såfremt mengden ikke overstiger følgende terskelverdier:¹¹

- Amfetamin: 5,0 gram
- Cannabis: 50 gram
- Benzodiazepiner: 250 tabletter
- GHB: 50 cl.
- Heroin: 0,05 gram
- Khat: 4000 gram
- Kokain: 0,60 gram
- LSD og ecstasy: 50 tripper/tabletter alt. 5,0 gram.

¹¹ Rättslig vägledning 2021:21, Utvecklingscentrum, desember 2021, oppdatert 15. juni 2023. Se også punkt 9.1.1.

Utvalget har fått opplyst at terskelverdiene vurderes årlig, men at det de siste årene ikke har skjedd endringer for de vanligste stoffene.

10.3.3.2 Danmark

I Danmark har Rigsadvokaten gitt retningslinjer for subsumsjon og reaksjonsfastsettelse i narkotikasaker.¹² Som i Norge har det stor betydning hvorvidt rusmidlene anses å være til mistenktes egen bruk eller bestemt for videresalg. Normalreaksjonen ved besittelse til egen bruk er bøter, mens det som en klar hovedregel reageres med frihetsstraff i saker om besittelse med sikte på videresalg.¹³

Retningslinjene for vurderingen av om stoff i mistenktes besittelse skal anses å være til egen bruk, er:¹⁴

Når en person findes i besiddelse af euforiserende stoffer, skal det overvejes, om der er tale om besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug, eller besiddelse af euforiserende stoffer med henblik på videreoverdragelse, herunder videresalg.

Det beror på en konkret vurdering, om de euforiserende stoffer, som en person findes i besiddelse af, er bestemt til eget forbrug. Ved denne vurdering spiller mængden en stor rolle, og større kvanta kan almindeligvis ikke anses for bestemt til eget forbrug.

Skema 1: Mængder indtil det angivne anses som udgangspunkt som bestemt til eget forbrug:

Hash, cannabisolie og HHC-produkter 10 gram
 Marihuana 50 gram
 Hampeplanter 100 gram
 Khat 3 kilo
 Heroin/Kokain/Morfinbase 0,2 gram
 Råopium 1,0 gram
 Amfetamin 0,5 gram
 Lægemiddeltabletter 10 stk.
 Morfinpiller 5 stk.
 Ecstasypiller 1 – 2 stk.

De i skema 1 anførte mængder er ikke udtryk for en absolut grænse, som i sig selv er eneafgørende for vurderingen af, om der er tale om

¹² Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024. Se også punkt 9.1.2

¹³ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 5.

¹⁴ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 4.1.

besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug.

Der kan eksempelvis være konkrete omstændigheder, som indikerer, at besiddelse af mindre mængder euforiserende stoffer end de ovenfor angivne er bestemt til videreoverdragelse. Eksempler på sådanne omstændigheder kunne være, at:

- Den mængde euforiserende stoffer, som den sigtede er i besiddelse af, er opdelt i mindre portioner, herunder i pakker forberedt til salg, den sigtede er i besiddelse af værktøj (vægt mv.) til opvejning af små mængder narkotika,
- den sigtede er i besiddelse af genstande til opbevaring af mindre portioner stof (eksempelvis 'pølsemandsposer'),
- den sigtede er i besiddelse af et regnskab, der kan antages at kunne henføres til gjennomførte salg af euforiserende stoffer,
- den sigtede er i besiddelse af et sortiment af flere forskjellige typer stof,
- den sigtede findes i besiddelse af euforiserende stoffer (eksempelvis små opdelte mængder narkotika, herunder eventuelt sammen med et større pengebeløb) på et sted, hvor der normalt foregår salg af euforiserende stoffer, eller
- den sigtede findes i besiddelse af større kontantbeløb, der ikke står i rimelig forhold til den sigtedes inkomst.

Som det fremgår av det siterte, tjener mengdeangivelsene i Danmark som en fravikelig faktisk presumsjon til mistenktes fordel og ikke som en øvre grense for hva som skal anses å være til eget forbruk. Dette illustreres av at terskelverdiene for bot i Danmark, jf. punkt 9.1.2.3 ovenfor, er vesentlig høyere enn presumsjonsgrensene for egen bruk. Ettersom bøtestraff bare anvendes når stoffet er til egen bruk, blir intervallet mellom presumsjonsgrensen og terskelverdien for bot forbeholdt de tilfellene der påtalemyndigheten etter en ordinær bevisvurdering legger til grunn at formålet var egen bruk.

10.3.4 Innspill til utvalget om egen bruk

I innspillene utvalget har mottatt er det gjennomgående bred enighet om at det er samfunnsmessig ønskelig å bekjempe ulovlig salg av narkotika, og at det går et viktig skille mellom lovbrudd som gjelder befatning med narkotika til egen bruk og lovbrudd som gjelder befatning med narkotika ment for videre distribusjon. Et eksempel på dette

er *Frelsesarmeen*, som i tilknytning til temaet tvangsmiddelbruk uttaler at man «anerkjenner [...] viktigheten av å innrette etterforskning av narkotikaomsetning mot dem som mistenktes for salg og ikke brukerne».

Samtidig påpeker enkelte at bruker og selger i praksis kan være samme person (*Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt og Universitetet i Oslo, Senter for Rus- og avhengighetsforskning (SERAF)*). Det anføres at det er en risiko for at egentlig salgsvirksomhet kan bli kamuflert som oppbevaring av narkotika til egen bruk (*Møre og Romsdal politidistrikt*). En straffutmålingsordning for befatning med narkotika til egen bruk kan derfor gjøre det krevende å straffeforfølge det som i realiteten er en selger. Det pekes i denne sammenheng på viktigheten av at terskelverdiene for hvor mye som kan oppbevares til egen bruk, ikke må være for høye.

Det er samtidig bred enighet blant aktørene om at straffutmålingsordningen for befatning med narkotika til egen bruk må innrettes slik at det tar hensyn til de praktiske og medisinske behovene for de rusmiddelavhengige som ordningen er ment for. Innspillene i denne sammenheng dreier seg i all hovedsak om hvor mye narkotika rusmiddelavhengige skal kunne ha befatning med til egen bruk, det vil si de såkalte terskelverdiene. Innspill om terskelverdier omtales nærmere under punkt 10.5.4.

Ut over innspillene om terskelverdier har utvalget ikke registrert innspill som omhandler «egen bruk» som vilkår og ramme for straffutmålingsordningen.

10.3.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget behandler beviskravet for egen bruk i punkt 10.6 nedenfor. Der redegjøres det også for utvalgets vurderinger og forslag. Etter utvalgets syn bør det, på samme måte som i Danmark, oppstilles en faktisk presumsjon for at formålet er egen bruk når en rusmiddelavhengig har befatning med stoff i mengder som er mindre enn angitt terskelverdi. Presumsjonen kan imidlertid motbevise.

Etter utvalgets forslag skal påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge det mest sannsynlige formålet til grunn ved vurderingen av om den narkotikaen som siktede har ervervet eller innehatt, var til egen bruk eller bestemt for videresalg. Ved fravær av holdepunkter i noen retning skal det legges til grunn at stoffet var til egen bruk. Det skal altså være slik at bevisbyrden påhviler påtalemyndigheten som i tilfelle må føre bevis for at formålet med befatningen var et annet enn egen bruk

(for eksempel videresalg); det er ikke siktede som skal godtgjøre at stoffet var til egen bruk.

10.4 Befatningsmåter

Stortingets anmodningsvedtak gjelder overtredelser av legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk. Regjeringens mandat bruker den mer åpne formuleringen «bruk av og befatning med» mindre mengder narkotika til egen bruk. Som det påpekes i HR-2022-731-A avsnitt 51, er oppbevaring ikke nevnt uttrykkelig i innstillingen fra stortingskomitéen, «men [Høyesterett] antar at dette ikke er uttrykk for et bevisst ønske om å skille mellom besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven».

Utvalget er enig i dette og mener at anmodningsvedtakets henvisning til legemiddeloven ikke bør tolkes som en avgrensning mot slik befatning som rammes av straffeloven. Etter utvalgets syn er det naturlig å ta utgangspunkt i det felles premisset i anmodningsvedtaket fra Stortinget og mandatet fra regjeringen om at befatningen skal være til egen bruk. En slik reaksjonsvalgregel som mandatet gir anvisning på, bør derfor omfatte de befatningsmåter som erfaringsmessig er forbundet med egen bruk.

Det typiske er bruk og besittelse, jf. legemiddeloven § 24. Etersom legemiddelovens besittelsesbegrep etter forarbeidene bare omfatter den rent midlertidige besittelse av små kvanta som er forbundet med egen bruk, kan også oppbevaring etter straffeloven § 231 bli omfattet, avhengig av hvilke terskelverdier som fastsettes, jf. nedenfor.

I Matningsdal, Straffeloven heter det i note 7 til § 231:

I rundskriv fra Riksadvokaten av 30. oktober 1998 – Del II – nr. 1/1998 – uttaler riksadvokaten at grensen mellom besittelse og oppbevaring normalt går ved én til to brukerdoser. I Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 409–410 forutsettes det at denne praksis skal videreføres.

Hvis grensen mellom besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven fortsatt skal gå ved én til to brukerdoser, er det behov for en fellesbetegnelse på kvanta som omfattes av foreslåtte terskelverdier. Rusreformutvalget etablerte begrepet «innehav» som en fellesbetegnelse på besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven av narkotika til egen bruk i kvanta under utvalgets terskelverdier.

Også dette utvalgets forslag til terskelverdier, jf. punkt 10.5.8 nedenfor, vil omfatte kvanta som overstiger grensen i legemiddeloven. Utvalget vil derfor videreføre den foreslåtte terminologien fra Rusreformutvalget og benytter begrepet «innehav» på samme måte.

Både bruk og besittelse/innehav forutsetter at stoffet er ervervet på forhånd. Erverv av narkotika er ikke omfattet av legemiddelovens bestemmelser, men rammes av straffeloven § 231 også når det dreier seg om små kvanta til egen bruk. Utvalget anser det klart at erverv må inngå i en slik bestemmelse om reaksjonsvalg som mandatet etterspør.

Derimot bør innførsel av narkotika holdes utenfor, selv om innførselen skjer til egen bruk. Innførsel av narkotika rammes av straffeloven § 231 også når det dreier seg om små kvanta til egen bruk. Rusreformutvalget drøfter innførsel til egen bruk og konkluderer slik i punkt 13.4.4 på side 276:

Imidlertid er det viktige samfunnsinteresser, herunder behovet for å begrense illegal omsetning av rusmidler over riksgrensen, som taler for at det fortsatt skal reageres strengt når slike rusmidler innføres. Gitt at narkotika i liten grad tilvirkes i Norge, er det en forutsetning for spredning av narkotika her at stoffet føres inn over riksgrensen. Opprettholdelse av straffebud mot innførsel av narkotika kan dessuten være av betydning for det internasjonale samarbeidet mot omsetning av narkotika.

Sett i lys av disse hensynene foreslår utvalget at innførsel av narkotika ment til egen bruk ikke skal omfattes av utvalgets modell.

I HR-2022-2420-A avsnitt 19 uttaler Høyesterett at den omleggingen av straffutmålingspraksis som Høyesterett foretok i sakene HR-2022-731-A og HR-2022-2120-A, ikke hadde betydning for den aktuelle saken ettersom denne ikke gjaldt bruk av narkotika, men tilvirkning og forsøk på tilvirkning av narkotika. Selv om det i denne avgjørelsen dreide seg om såpass mange planter at dyrkingen klart ikke bare var til egen bruk, må nok avsnitt 19 forstås slik at Høyesterett generelt mente at tidligere etablert straffutmålingspraksis fortsatt skulle følges ved tilvirkning.

Utvalget er enig i dette og mener at både innførsel og tilvirkning bør holdes utenfor. Det samme bør gjelde for salg og andre former for overdragelse. Overdragelse av narkotika rammes av straffeloven § 231 også når det dreier seg om små kvanta. Formålet om egen bruk, som er et

grunnleggende premiss både i Stortingets anmodningsvedtak og i mandatet fra regjeringen, er da som utgangspunkt ikke til stede. Dette må også gjelde for småsalg som foretas for å finansiere egen bruk, selv om knytningen til egen bruk i så fall foreligger og selv om selgeren er rusmiddel-avhengig. Noe vanskeligere stiller det seg ved vederlagsfri deling av stoff, noe som er vanlig blant brukere av narkotika, jf. omtalen av anskaffelsesmåter for narkotika i punkt 4.4.1. Strafferettslig er også dette overdragelse. Rusreformutvalget vurderte, men forkastet å definere «egen bruk» «på en slik måte at ikke-kommersiell deling av rusmidler omfattes». Dette utvalget er enig i en slik avgrensning og slutter seg til Rusreformutvalgets begrunnelse.¹⁵

Utvalget har vurdert særskilt om dyrking av cannabis bør tas med i utkastet til bestemmelse. I brev 31. januar 2024 til utvalget (digitalt vedlegg til utredningen) har Kripos opplyst at dyrking av cannabisplanter skjer på brukernivå. Det samme har brukerorganisasjoner fremholdt i innspill til utvalget. Kripos opplyser at ved dyrking på brukernivå har brukeren gjerne 12–16 planter, at det vanlige er tre til fem avlinger per år per plante, og at utbyttet (røykbart materiale) per plante er fra 30 gram og oppover ved hver avling. Utvalget forstår det slik at planten normalt høstes når den er utvokst, og at alt røykbart materiale erverves da.

Utvalget legger til grunn at det er forholdsvis vanlig at cannabisbrukere dyrker cannabis til egen bruk. Utvalget har likevel blitt stående ved at dyrking ikke skal tas med i reaksjonsvalgbestemmelsen for personer med rusmiddelavhengighet. Dette skyldes dels at de kvanta som fremstilles ved hver avling, selv med noen få planter, langt vil overstige den foreslåtte terskelverdien for cannabis på 15 gram, som i seg selv er raus, jf. punkt 10.5.8 nedenfor, dels håndhevingsmessige hensyn. Med slike kvanta som dyrkes også på brukernivå, er spredningsfaren betydelig, og allerede den foreslåtte terskelverdien gjør at det kan være vanskelig for politiet å vurdere om den cannabis som en person innehar og hevder at hen har dyrket selv, er til egen bruk eller for salg.

Oppsummeringsvis er utvalgets forslag at en slik bestemmelse om reaksjonsvalg som mandatet ber utvalget utforme utkast til, bør avgrenses til bruk av narkotika samt erverv og innehav av mindre kvanta til egen bruk. Innførsel, tilvirkning (herunder dyrking) og overdragelse holdes utenfor. Dette gjelder også småsalg for å finansiere egen bruk og sosial deling uten vederlag.

¹⁵ NOU 2019: 26 s. 274.

10.5 Kvantum – terskelverdier

10.5.1 Innledning – mandatet

Som gjengitt i kapittel 7 foran, fastsetter mandatet at utvalget skal utrede og fremme forslag om

[h]vilke mengder narkotika som skal anses å være til egen bruk (terskelverdier). I HR-2022-731-A tar Høyesterett utgangspunkt i at det er et bevissspørsmål om en mengde narkotika er til egen bruk, samtidig som de terskelverdiene som var foreslått i Prop. 92 L (2020–2021), utgjør et «naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvor en veiledende grense bør ligge». I lys av at de lovendringene som beskrives i Hurdalsplattformen, gjelder bruk og besittelse av «mindre brukerdoser», skal utvalget vurdere om det er grunn til å innføre lavere terskelverdier, og uansett utforme et forslag til hvordan lavere terskelverdier kan innføres. Utvalget skal også vurdere hvilke andre momenter som kan være relevante å legge vekt på ved avgrensningen av om narkotika er ment til «egen bruk», sammen med eller i stedet for nærmere angitte terskelverdier, for eksempel spredningsfare eller konkrete holdepunkter for at stoffet ikke er til egen bruk.

Det sier seg selv at mengden må spille en stor rolle ved vurderingen av om et stoff er til egen bruk. Større kvanta kan normalt ikke anses for å være bestemt til egen bruk. Systematisk kunne derfor spørsmålet om terskelverdier vært behandlet som et underpunkt under temaet egen bruk i punkt 10.3 ovenfor. Både i utvalgets mandat og i praksis står imidlertid terskelverdier så sentralt at utvalget finner det mest hensiktsmessig å behandle temaet separat.

10.5.2 Gjeldende rett – terskelverdier ved reaksjonsvalg og straffutmåling

I den grunnleggende avgjørelsen i HR-2022-731-A uttaler Høyesterett om kvantum og terskelverdier:

(47) Jeg forstår imidlertid stortingsflertallet slik at man ved henvisningen til «egen bruk» også mente å si noe om hvilke kvanta den endrede vurderingen skulle knytte seg til. Bakteppet for stortingsbehandlingen var terskelverdiene som var foreslått av henholdsvis Rusreformutvalget og departementet. Utvalgets flertall foreslo som nevnt avkriminalisering for mengder opp til fem gram heroin, amfetamin

og kokain. Departementet mente grensen for straff burde ligge ved to gram, mens hovedregelen burde være påtaleunntatelse i intervallet opp til fem gram. Jeg antar at det brede flertallet på Stortinget har hatt slike mengder for øye, og at det ikke har vært meningen at befatning med større kvanta av stoffene skulle omfattes av den endrede vurderingen.

(48) Større kvanta gir en betydelig spredningsfare. I mangel på klare lovgiversignaler om det motsatte, bør endringen av straffutmålingen i narkotikasaker derfor begrenses til befatning med mengder som erfaringsmessig er til egen bruk.

(49) De foreslåtte terskelverdiene er et naturlig utgangspunkt for vurderingen av hvor en veiledende grense bør ligge. Forslaget fra flertallet i Rusreformutvalget om en grense på fem gram tok som nevnt utgangspunkt i spennet i de mengder som vanligvis erverves og besittes av brukerne. En veiledende grense på dette nivået for heroin, amfetamin og kokain har videre god støtte i rapporter fra Folkehelseinstituttet og Oslo kommune, Uteseksjonen. Uteseksjonen har opplyst at vanlig kjøp av heroin til eget forbruk varierer fra 0,2 til 5 gram. For amfetamin er intervallet 0,1 til 5 gram, mens vanlig kjøp av kokain for egen bruk varierer mellom 0,5 og 5 gram. På denne bakgrunn mener jeg at rundt fem gram av de

nevnte stoffene kan være en veiledende grense for hvor store mengder som omfattes av den endrede straffutmålingen.

Det følger således av HR-2022-731-A at terskelverdiene for når domstolene skal reagere med straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61 ved bruk samt ved erverv, besittelse og oppbevaring av narkotika til egen bruk, er 5 gram for heroin, kokain og amfetamin. Høyesterett har ikke uttalt seg om terskelverdi for andre stoffer, men antar i flere avgjørelser at stortingsflertallet har hatt for øye de terskelverdier som var foreslått i Prop. 92 L (2020–2021) side 40, jf. HR-2022-731-A avsnitt 47 og HR-2022-733-A avsnitt 20.¹⁶

I proposisjonen på side 40 er det satt opp en oversikt over terskelverdier for ulike stoffer. Oversikten gjengis i tabell 10.1.

I brev 13. mai 2022 har riksadvokaten, med henvisning til Høyesteretts avgjørelser fra april 2022 og proposisjonen, for en rekke narkotiske stoffer fastsatt en veiledende øvre grense for når påtalemyndigheten skal reagere med påtaleunntatelse. Terskelverdiene er de samme som i tabell 7.2 i proposisjonen. I HR-2022-1653-A avsnitt 31 viser Høyesterett til grenseverdiene for cannabis og legemidler i riksadvokatens brev.

¹⁶ Slik også Jon Sverdup Efestad, «Rusreformens etterspill i domstolene», *Lov og Rett*, 2023 s. 619–643, punkt 2.2.

Tabell 10.1 Terskelverdier for påtaleunntatelse/straffutmålingsfracfall, jf. Prop. 92 L (2020–2021)

Stoff	Straffri terskelverdi	Terskelverdi der hovedregel er påtaleunntatelse
Heroin	2 gram	5 gram
Kokain	2 gram	5 gram
Amfetamin	2 gram	5 gram
GHB, GBL og 1,4-butandiol	0,5 desiliter	1 desiliter
LSD	1 lapp/«syreblotter»	3 lapper/«syreblottene»
LSD rent virkestoff	1 mg	2 mg
MDMA (pulver/krystaller)	0,5 gram	1 gram
Cannabis	10 gram	15 gram
Sopp inneholdende psilocin/psilocybin	20 gram	50 gram
Khat	500 gram	2 kg
Legemidler (Rusdosene beregnes på samme måte som ved anvendelsen av riksadvokatens foreleggsgrenser.)	15 rusdoser	25 rusdoser

I Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 ble foreleggsgrensen angitt slik:

Påtalemyndigheten kan reagere med forelegg ved følgende stofftyper og mengde (listen er ikke uttømmende):

1. Heroin: inntil 0,5 gram
2. Amfetamin, metamfetamin, kokain: inntil 2 gram
3. PMMA (parametoksymetamfetamin): inntil 1 gram
4. LSD: inntil 20 ruter/«drypp»
5. Cannabis (hasj/sj/marihuana): inntil 15 gram
 - 5.1 Cannabisfrø: inntil 30 stk.
 - 5.2 Urteblandinger o.l., inneholdende syntetiske cannabinoider: inntil 2 gram
6. Khat: inntil 15 kilo
7. GHB/GBL/1,4-butandiol: inntil 1 dl
8. Sopp (psilocin/psilocybin): inntil 20 gram
9. Tabletter/kapsler o.l.:
 - 9.1 Benzodiazepiner: Antall tabletter tilsvarende inntil ca. 25 rusdoser, eksempelvis 50 tabletter Sobril 25 mg (oxazepam), 50 tabletter Mogadon 5 mg (nitrazepam), 50 tabletter Xanor 0,5 mg (alprazolam) og 75 tabletter Valium 5 mg (diazepam).
 - 9.2 Sentralstimulerende stoffer: inntil 20 tabletter ecstasy 100 mg (MDMA).
 - 9.3 Opioder: Antall tabletter tilsvarende inntil ca. 25 rusdoser, eksempelvis 3 tabletter Dolcontin 100 mg (morfin), 75 tabletter Temgesic 0,2 mg (buprenorfin) og 2 tabletter Subutex 8 mg (buprenorfin)

Etter omleggingen av reaksjonssystemet i 2022 vil forelegg på bot i samsvar med 2014-rundskrivet bli reaksjonen der

- kvantumet overstiger terskelverdiene i Prop. 92 L (2020–2021) og riksadvokatens brev 13. mai 2022, men er lavere enn terskelverdiene i riksadvokatens rundskriv,
- der befattningen gjelder et stoff som er omhandlet i rundskrivet, men ikke er på listen i proposisjonen,
- der formålet med befattningen er et annet enn egen bruk,¹⁷ og
- der gjerningspersonen ikke er rusmiddelavhengig.

¹⁷ Likevel slik at etter rundskrivet er forelegg på bot forbeholdt «ervert og/eller oppbevaring som ikke tar sikte på videresalg». Ved innførsel kan forelegg ilegges der stoffmengden ikke utgjør mer enn halvparten av de fastsatte grenser for samme reaksjon ved ervert og oppbevaring.

Når den rusmiddelavhengiges befattning med narkotika til egen bruk gjelder et kvantum som «i beskjeden grad overstiger den veiledende grensen», følger det av HR-2022-732-A avsnitt 18 at «utgangspunktet for straffutmålingen [bør] være en kort betinget fengselsstraff». I HR-2022-2120-A avsnitt 34 uttaler Høyesterett at det aktuelle kvantum på 7,39 gram heroin i beskjeden grad overstiger den veiledende grensen på 5 gram, men at her «nærmer vi oss [...] taket for når det kan reageres med en kort betinget fengselsstraff».

I riksadvokatens brev 13. mai 2022 side 2 instrueres påtalemyndigheten om at den «kan, inntil nærmere rettsavklaring foreligger, legge til grunn at mengder inntil det dobbelte av den veiledende grensen er å anse som en beskjeden overskridelse». Dette brevet ble sendt før avgjørelsen i HR-2022-2120-A som avklarer at terskelen på «inntil det dobbelte av den veiledende grensen», som for heroin tilsvarende 10 gram, nok er for høy for dette stoffet. Samtidig er det på det rene at for cannabis ligger øvre grense for betinget fengsel i rettspraksis høyere enn det dobbelte av terskelverdien på 15 gram.

Ved befattning med kvanta som overstiger terskelverdiene i mer enn beskjeden grad, er utgangspunktet at tidligere etablert straffenivå skal videreføres. Efstad argumenterer i punkt 4 i sin artikkel, blant annet med utgangspunkt i HR-2022-733-A, likevel for at det etter reformen er et utvidet rom for å idømme samfunnsstraff når rusmiddelavhengige har befattning med slike kvanta til egen bruk.

Høyesterett har ikke tatt stilling til hvorledes terskelverdiene skal praktiseres når siktede ved samme anledning har hatt befattning med flere narkotiske stoffer i kvanta under grensen for hvert av stoffene. For denne situasjonen har riksadvokaten i brevet 13. mai 2022 med henvisning til forslaget i Prop. 92 L (2020–2021) punkt 7.3 instruert påtalemyndigheten om at normalreaksjonen skal være påtaleunndlatelse ved rusmiddelavhengiges befattning med inntil tre ulike typer narkotika.

10.5.3 Sverige og Danmark

10.5.3.1 Sverige

Som det fremgår av punkt 9.1.1 og 10.3.3.1 ovenfor er terskelverdiene i Sverige:

- Amfetamin: 5,0 gram
- Cannabis: 50 gram
- Benzodiazepiner: 250 tabletter
- GHB: 50 cl.
- Heroin: 0,05 gram

- Khat: 4000 gram
- Kokain: 0,60 gram
- LSD og ecstasy: 50 tripper/tabletter alt. 5,0 gram.

Disse mengdene utgjør grensen for hva som kan anses som mindre alvorlig narkotikalovbrudd («ringa narkotikabrott»), samt grensen for hvilke forhold som kan straffes med bot.

10.5.3.2 Danmark

Som det fremgår av punkt 10.3.3.2 ovenfor, er terskelverdiene for hvilke mengder som i utgangspunktet kan anses å være til egen bruk i Danmark:

- Hash, cannabisolie og HHC-produkter 10 gram
- Marihuana 50 gram
- Hampeplanter 100 gram
- Khat 3 kilo
- Heroin/Kokain/Morfinbase 0,2 gram
- Råopium 1,0 gram
- Amfetamin 0,5 gram
- Lægemiddeltabletter 10 stk.
- Morfinpiller 5 stk.
- Ecstasypiller 1–2 stk.

Mengdegrensene for når det kan reageres med bøter, ligger vesentlig høyere enn dette, jf. punkt 9.1.2.3 og 10.3.3.2.

10.5.4 Innspill til utvalget om terskelverdier

Terskelverdier er et av de temaene som utvalget har mottatt mange innspill om. Hovedinntrykket er at et klart flertall av de aktørene som har uttalt seg om spørsmålet, synes dagens terskelverdier er for høye. Dette kommer særlig til uttrykk fra aktører fra helsefeltet, politiet, påtalemyndigheten og enkelte foreninger på rusfeltet. En mindre andel av aktørene gir uttrykk for at dagens terskelverdier, slik de er fastlagt gjennom Høyesteretts praksis og direktiver fra riksadvokaten, bør videreføres. Aktørene som argumenterer for videreføring av dagens terskelverdier, omfatter blant annet brukerorganisasjoner og ruspolitiske aktører. Det er ingen aktører som har tatt til orde for at terskelverdiene generelt bør settes høyere enn dagens nivå.

Det synes å være bred enighet om at terskelverdiene må ivareta de rusmiddelavhengiges praktiske og medisinske behov i en viss tidsperiode. Mange aktører fremhever imidlertid andre samfunnsmessige hensyn som har betydning ved vurderingen av terskelverdiene, blant

annet hensynet til spredningsfare og effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Blant flere av helseaktørene argumenteres det for at det er ønskelig med lave terskelverdier. *Nasjonal kompetansetjeneste Tverrfaglig Spesialisert Behandling (NK-TSB)* uttaler:

Etter vår vurdering er det viktig å ha lave terskelverdier av flere hensyn. Både risiko for spredning i sluttbrukerleddet, økt uklarhet om mengden er til eget bruk eller salg, og risiko for at brukere inntar mer av stoffet ad gangen med noe som innebærer en økt risiko for overdoser er faktorer som taler for å ha lave terskelverdier.

Lignende uttalelser om at det er ønskelig med lave terskelverdier er fremsatt av *Universitetssykehuset Nord-Norge* og *Oslo universitetssykehus, klinikk for psykisk helse og avhengighet*. *Helse Vest* foreslår at terskelverdiene bør tilsvare 1–2 brukerdoser, noe som i innspillsmøte med utvalget ble supplert med at det ikke er noe medisinsk begrunnet behov for å kunne inneha mer enn én dags forbruk. *Universitetet i Oslo, Senter for Rus- og Avhengighetsforskning (SERAF)* har overfor utvalget gitt uttrykk for at et par dagers forbruk vil være tilstrekkelig fra et medisinsk perspektiv.

Andre aktører fremhever at brukernes behov tilsier høye terskelverdier. *Law Enforcement Action Partnership (LEAP)* peker på at brukere utsetter seg for risiko for vold og trusler hver gang de oppsøker narkotikaselgere. Ved lave terskelverdier tvinges de også til en livsstil som rusbrukere, der livet i stor grad handler om å «fikse neste dose». Det gjøres gjeldende at lave terskelverdier dermed vanskeliggjør rehabilitering. *Foreningen for Human Ruspolitikk (FHN)* har uttalt at høye terskelverdier er ønskelig fordi brukerne da ikke trenger å oppsøke markedet like ofte og i større grad kan forholde seg til selgere de stoler på. Høye terskelverdier vil derfor gjøre hverdagen tryggere for brukerne.

For enkelte grupper er det argumentert for at det er særskilte grunner for å ha høyere eller lavere terskelverdier. *Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP)* uttaler at de mest sårbare, med de mest alvorlige psykiske lidelsene, bør hjelpes til å unngå å frekventere de åpne rusarenaene. Dette taler ifølge *NKROP* for høyere terskelverdier for denne gruppen. Når det gjelder rusmiddelavhengige under 18 år, argumenterer *Oslo politidistrikt* for at det ikke bør være noen terskelverdier i det hele tatt.

Hensynet til effektiv straffeforfølgning mot det som i realiteten er salgsvirksomhet, nevnes av flere aktører. *Møre og Romsdal politidistrikt* uttaler at salgsvirksomhet med letthet kan kamufleres innenfor dagens terskelverdier for egen bruk, og at lavere terskelverdier vil gjøre at politiet mer effektivt kan bekjempe narkotikasalg. Det samme hensynet fremheves av blant andre *Oslo statsadvokatembeter* og *Innlandet politidistrikt*. Spredningsfaren, ikke minst til barn og ungdom, nevnes også av *Actis* som et argument for lavere terskelverdier.

Flere aktører har gitt innspill om at narkotikaselgere i stor grad vil tilpasse sin virksomhet til terskelverdiene. Derimot har utvalget i mindre grad mottatt innspill om hvorvidt de rusmiddelavhengige vil tilpasse seg terskelverdiene for innehav til egen bruk. *Foreningen for Human Ruspolitikk (FHN)* har i møte med utvalget uttrykt at man kan forvente at de mest ressurssterke rusmiddelavhengige tilpasser seg terskelverdiene, mens de mest ressurssvake i mindre grad vil forholde seg til regelverket.

Et eget spørsmål er hvor mange typer narkotika en rusmiddelavhengig skal kunne oppbevare samtidig innenfor terskelverdiene. Det er relativt få aktører som har uttalt seg om dette temaet. *SERAF* har i møte med utvalget uttalt at det ikke er noe medisinsk grunnlag for å tillate mer enn tre stoffer av gangen. *SERAF* legger også til at det er flere typer narkotika som det fra et medisinsk ståsted ikke gir mening å oppbevare samtidig som ledd i en rusmiddelavhengighet. Som eksempel ble det nevnt at det ikke er noen god grunn til å tillate innehav av flere sentralstimulerende stoffer samtidig. *Helse Vest* har uttalt at det ikke bør tillates samtidig innehav av mer enn to stoffer.

Fra politiet og påtalemyndigheten har *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* uttrykt seg negativ til at man kan inneha tre forskjellige typer narkotika helt opp til maksimal terskelverdi. Det gjøres gjeldende at man med dagens terskelverdier da kan oppbevare større mengder enn det som er akseptabelt til egen bruk, og at dette skaper problemer med å avdekke selgerne. *Nordland politidistrikt* har i sitt innspill gjort gjeldende at dagens terskelverdier er innenfor det akseptable, men at terskelverdiene bør gjelde for befatning med utelukkende ett stoff.

10.5.5 Bakgrunn – tidligere forslag

Tidligere forslag om veiledende grenser (terskelverdier) er først og fremst Prop. 92 L (2020–2021) punkt 7.2 med den tabellen som er gjengitt foran i punkt 10.5.2.

I Prop. 92 L (2020–2021) side 36–37 skrev departementet om valg av terskelverdier:

For utarbeidelse av terskelverdier innhentet [Rusreformutvalget] bakgrunnsmateriale blant annet fra Kripes, Folkehelseinstituttet (FHI), og sentrale aktører på rusfeltet som Ute-seksjonen i Oslo, brukerommene i henholdsvis Oslo og Bergen, lavterskelhelsetjenestetilbud, brukerorganisasjoner mfl. Utvalget etterspurte blant annet hva som vil fremstå som et realistisk spenn – fra høyt til lavt – for mengde av ulike typer narkotika som erverves eksklusivt for egen bruk og hvilken mengde som kan antas konsumert i løpet av et døgn.

Tilbakemeldingene fra disse informantene viste at det er store variasjoner i den mengde ulike stoffer som brukere til enhver tid erverver og besitter, og tilsvarende stor variasjon i hva som kan anses å være en brukerdose eller dagsbehov hos tilvendte brukere. Dette kompliseres ytterligere ved at blandingsbruk er vanlig forekommende bruk av illegale rusmidler i gruppen med omfattende rusproblematikk og rusbrukslidelser, med unntak av de rene cannabisbrukerne. Videre foregår erverv og bruk av narkotika i et illegalt marked med begrenset tilgang til data, og følgelig er det lite realistisk å utarbeide en statistisk modell for å beregne nøyaktig hvor stor andel av dagens erverv og innehav av narkotika som kunne omfattes av en gitt terskelverdi.

Utvalgets flertall fant at terskelverdier bør fastsettes ut fra det spennet i mengde som faktisk erverves og besittes blant brukere av narkotika samt de stoffene som faktisk brukes. Utvalget fant på den bakgrunn ikke grunn til å fastsette terskelverdier for straffri innehav av narkotika ut fra det enkelte stoff sitt skadepotensial eller gjennomsnittlig brukerdoser mv.

Utvalgets forslag til terskelverdier hviler på en avveining mellom flere relevante hensyn. Dersom terskelverdiene settes relativt lavt, vil det kunne innebære at flere brukere fremdeles kunne straffes for innehav av narkotika ment til egen bruk, men det vil samtidig redusere faren for at salgsleddet tilpasser seg terskelverdiene, og omvendt dersom terskelverdiene settes relativt høyt.

Flertallet konkluderte med at hensynet til brukerne måtte veie tyngre enn for eksempel spredningsfare og politiets behov for å kunne legge salghensikt til grunn ved avdekking av befatning med narkotika. Flertallet la seg der-

for i det øvre sjiktet av hva brukere til enhver tid kan ha på seg. Mindretallets forslag ble begrunnet med utfordringer knyttet til politiets etterforskning, spredningsfare og økt konsum av narkotika i eksisterende brukergrupper.

På side 38 og 39 begrunnet departementet sitt valg av terskelverdier:

Departementet har vurdert de synspunkter på terskelverdier som fremkommer i høringssvar opp mot utvalgets opprinnelige forslag. Innledningsvis anser departementet at utvalgets modell for fastsetting av terskelverdier er hensiktsmessig. Skillet mellom straffri og straffbar befatning med narkotika kan ikke trekkes på empirisk grunnlag alene. Fastsettelse av terskelverdier må også balansere hensynet til den enkelte bruker og hensynet til eventuell spredningsfare, herunder selgere som tilpasser seg terskelverdiene.

[...]

Departementet legger således til grunn at en *rusdose* ikke kvantitativt er det samme som en *brukerdose*, som altså kan være langt høyere for en tilvendt bruker. Med utgangspunkt i at rusreformen ikke utelukkende skal være for rekreasjons- eller tilfældighetsbrukere av narkotika, men også ta inn i seg personer som bruker narkotika i et omfang som medfører toleranseutvikling, vil rusdoser ikke fremstå som en hensiktsmessig størrelse ved fastsettelse av mengdebegrensning.

Med den variasjon som finnes blant brukere av narkotika hva angår størrelse på brukerdoser, finner departementet heller ikke at brukerdoser, eventuelt en norm som baserer seg på et standardisert nivå for døgnforbruk eller lignende, fremstår som hensiktsmessig for fastsettelse av terskelverdier.

Departementet finner videre at fastsettelse av terskelverdier med utgangspunkt i stoffets skadepotensial, styrkegrad og eventuelt utregning av antall standardiserte brukerdoser, både vil ha en ressursmessig betydning og en forsinkende effekt, da reaksjonen som skal gis forutsetter en analyse av stoffets kvalitet før man kan avgjøre hvorvidt en besittelsessituasjon skal anses straffri eller straffbar. Med et slikt utgangspunkt ville vi også komme i den situasjon at straff, og de stigma som hefter til straff – anvendes overfor høykonsumenter av de farligste stoffene, de som ofte har de største helsemessige og sosiale utfordringene. Dette ville være i strid med reformens formål.

[...]

Samlet sett mener departementet at det er en ren mengdeverdi som vil være mest hensiktsmessig for å trekke skillet mellom straffbar og ikke-straffbar befatning med narkotika. Utvalget kom til at det ikke bør ha betydning for anvendelsen av terskelverdiene som sådan om stoffet avviker fra den normale styrkegraden innenfor den foreslåtte modellen.

Terskelverdier skal bidra til [at] en polititjenesteperson på stedet enkelt og effektivt kan avgjøre hvorvidt en overtrædelse av forbudet mot innehav av narkotika skal følges opp i straffesakskjeden eller helsetjenesten. De skal også fremstå lett forståelige og forutsigbare for brukere av narkotika. Dette taler også mot forslag om en differensiert tilnærming der det er ulike terskelverdier for innehav av narkotika i ulike situasjoner og på ulike steder.

Terskelverdiene skal videre understøtte formålet med rusreformen. Det er således ikke et mål at flest mulig personer som bruker narkotika skal ende opp med påtale og straffansvar, men tvert imot få adekvat informasjon om risiko og konsekvenser av narkotikabruk samt tilbud om hjelp, behandling og oppfølging. Dette taler for å sette terskelverdien for ikke-straffbar befatning med narkotika høyt.

Imidlertid deler departementet høringsinstansenes syn på risiko for spredningsfare, i den utstrekning at tilpasning til høye terskelverdier hos brukere av narkotika medfører at det vil være mer narkotika i omløp på gateplan og med det være mer tilgjengelig også for andre grupper. Departementet finner imidlertid ikke at dette kan vektes tungt da det er lite grunn til å tro at det er dagens sonndring mellom besittelse og oppbevaring som regulerer brukernes adferd i særlig grad, men heller overgangen mellom overtrædelse som medfører forelegg eller fengsel. Høy pris på narkotika, samt reell risiko for tap av stoff som følge av beslag eller tyveri, vil sannsynligvis begrense mengde narkotika som en bruker til enhver tid kan oppleve det opportunt å inneha.

Samtidig vil departementet sikre at terskelverdier ikke settes så høyt at omsetningsleddet tilpasser seg disse verdiene og politiets mulighet til å etterforske mer alvorlig narkotikakriminalitet forringes. Svært mange høringsinstanser, herunder *Politidirektoratet*, politiets særorganer og påtalemyndighetene har tatt dette opp i sine høringssvar, og departementet tillegger disse synspunktene stor vekt.

10.5.6 Valg av reguleringsmåte for terskelverdier

Spørsmålet her er hvordan terskelverdiene skal angis. Aktuelle alternativer er mengde stoff og antall rusdoser. En tredje mulighet er å knytte terskelverdiene til brukerdoser.

Mandatet synes å forutsette at terskelverdiene skal knyttes til kvantum («mengder narkotika»), slik også Rusreformutvalget og departementet foreslo i henholdsvis NOU 2019: 26 og Prop. 92 L (2020–2021). Dette fremstår også som det mest hensiktsmessige. Mengden er lett konstaterbar; den kan måles. Kvantum er dessuten en operasjonelt hensiktsmessig størrelse. Det kan enkelt konstateres av politiet på stedet om et beslaglagt kvantum er over eller under grensen. Mengden er dessuten den mest sentrale størrelse som kjøper og selger forholder seg til ved omsetning av narkotika.

Også en rusdosegrense er i og for seg lett konstaterbar, men vil være mindre operasjonell. En rusdose defineres vanligvis som den dosen av et stoff som anses å medføre kognitiv og/eller psykomotorisk påvirkning svarende til alkoholkonsentrasjon i blodet på ca. 1 promille for en ikke tilvent bruker (med ikke tilvent bruker forstås gjennomsnittsverdier i en normalpopulasjon).¹⁸ For å kunne omregne beslaget til renstoff er det nødvendig med analyse for å klarlegge styrkegraden, noe som tar tid og koster penger, og som burde være unødvendig ved mindre beslag. En rusdosedefinisjon har også den operative ulempe at styrkegraden varierer over tid, jf. punkt 10.5.8, noe som medfører at også kvantumsgrensen (i gram) vil variere tilsvarende.

For sammenhengens skyld nevnes at beslaglagt narkotika som hovedregel skal analyseres, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt VI.2, likevel slik at analyse kan unnlates i saker som søkes avgjort ved forelegg eller påtaleunntatelse. Etter gjeldende retningslinjer blir derfor beslag i den størrelsesorden som utvalgets mandat gjelder, bare unntaksvis analysert, og utvalget vil ikke foreslå at dette endres.

¹⁸ Rapport datert mai 2021 fra faglig referansegruppe oppnevnt av Samferdselsdepartementet om «Revidering av «forskrift om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.» punkt 5. Høyesterett autoriserer definisjonen i Rt-2012-1120 avsnitt 31 med henvisning til en tilsvarende rapport fra desember 2010 fra den faglige rådgivningsgruppen. Høyesterett viser også til rapporten i Rt-2012-1297 avsnitt 14 og Rt-2012-1316 avsnitt 16. Definisjonen gjengis senest i HR-2023-2307-A avsnitt 42.

Brukerdoser er etter utvalgets syn ikke under noen omstendighet en hensiktsmessig måte å angi terskelverdier på. Som påpekt i sitatet ovenfor fra Prop. 92 L (2020–2021), er det store variasjoner i den mengde ulike stoffer som brukere til enhver tid erverver og besitter, og tilsvarende stor variasjon i hva som kan anses å være en brukerdose eller dagsbehov hos tilvente brukere. En brukerdose for en tilvent bruker kan være langt høyere enn én rusdose. Dessuten er blandingsbruk vanlig.

Momenter som stoffenes ulike skadepotensial og spredningsfare er det mest nærliggende å ta i betraktning når nivået på terskelverdiene skal fastsettes, jf. punkt 10.5.8.

Utvalgets konklusjon er etter dette at terskelverdiene bør fastsettes på grunnlag av mengde, dvs. i gram uavhengig av styrkegrad, jf. punkt 10.5.8, og uavhengig av antall rusdoser.

10.5.7 Særlig høy eller lav styrkegrad

En lik kvantumsgrense for alle pulverstoffene, som departementet foreslo i Prop. 92 L (2020–2021) side 40 og Høyesterett la til grunn i HR-2022-731-A avsnitt 49, medfører, som følge av forskjellene i styrkegrad, at terskelen blir nokså ulik hvis man ser på antall rusdoser som omfattes. Som nevnt tidligere, kan man (i hvert fall i teorien) tenke seg en felles terskel for alle stoffer angitt i rusdoser. Dette er imidlertid ikke hensiktsmessig fordi terskelverdiene må fastsettes også ut fra mange andre momenter enn rusvirkning, jf. punkt 10.5.8.1. Det er likevel et spørsmål om ikke styrkegraden bør tillegges en viss betydning, ettersom denne varierer både stoffene imellom og over tid. Eksempelvis viser tabellene i Kripós narkotikastatistikk for 2023 side 12 og 15 at for heroin har gjennomsnittlig styrkegrad de siste ti år (fra 2014 til 2023) sunket fra 20 % til 11 %, mens gjennomsnittlig styrkegrad for kokain i samme periode har steget fra 32 % til 84 %.

I HR-2019-2203-A avsnitt 19–21 sier Høyesterett om sammenheng mellom styrkegrad og straffutmåling:

(19) Det følger av langvarig praksis at stoffets styrkegrad får konsekvenser for straffen der stoffet har en renhet som avviker markert fra normal styrkegrad, det vil si den renhetsgrad som Høyesteretts straffutmålingspraksis er basert på, jf. blant annet Rt-2015-1124 avsnitt 16 til 18.

(20) Bakgrunnen for dette er at mengden virkestoff i narkotikaen kan ha betydning både

for stoffets farlighet og for antall rusdoser og dermed også for spredningsfaren. Uavhengig av om tiltalte kjente til renheten av stoffet, tillegges styrkegraden derfor vekt som uttrykk for faren ved det aktuelle stoffpartiet.

(21) Når det likevel ikke foretas en finjustering av straffen avhengig av mengden virkestoff, skyldes det blant annet at styrkegraden ikke nødvendigvis er kjent for selger og i alle fall ikke for kjøper. Derfor er det heller ikke gitt at antallet brukerdoser eller profitten fra salget av stoffet vil variere noe særlig etter renheten av stoffet.

I HR-2022-2120-A avsnitt 16 og 17 legger Høyesterett til grunn at terskelverdiene ikke påvirkes av styrkegraden for det aktuelle stoff.

Både retts tekniske og operasjonelle hensyn tilsier at grensene bør være faste. Utvalget mener derfor at rettstilstanden bør være slik at bare markerte avvik fra normal styrkegrad kan tillegges vekt ved bedømmelsen av terskelverdi. Dette innebærer at markert lavere styrkegrad enn normalnivået kan medføre at stoffet siktete innehar, anses bestemt til egen bruk, selv om mengden er noe større enn terskelverdien. Og omvendt kan høy styrkegrad indikere at stoffet ikke er til egen bruk, selv om kvantum er innenfor terskelverdi. Med normal styrkegrad menes her den styrkegrad som er angitt for det enkelte stoff i punkt 10.5.8.2 nedenfor, ettersom forslaget om terskelverdi er basert på denne styrkegraden. Ofte vet man ikke hvilken styrkegrad et beslag på brukernivå har ettersom mindre beslag ikke analyseres, jf. punkt 10.5.6 ovenfor. I mangel av konkrete holdepunkter for noe annet må det kunne legges til grunn at stoffet har normal styrkegrad. Det bør overlates til praksis å avgjøre hva som er markerte avvik. Tidligere rettspraksis kan her gi veiledning både om hvor stor endring i nivå som skal til og hvilke andre momenter, for eksempel konsekvenser for bruksmåte, som kan tas i betraktning.

10.5.8 Valg av terskelverdi

10.5.8.1 Generelt om nivå for terskelverdi

I gjeldende rett, jf. HR-2022-731-A og Prop. 92 L (2020–2021), er terskelverdiene fastsatt ut fra hvilke mengder som vanligvis erverves og besittes av brukerne. Ettersom formålet med en ny straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige er at disse «i alminnelighet ikke skal ilegges følbare straffereaksjoner i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen

bruk», jf. punkt 2 i utvalgets mandat, er det innlysende at det må veie tungt ved valg av terskelverdi hvilke mengder det er vanlig at rusmiddelavhengige erverver og innehar til egen bruk. Under utvalgets arbeid har det ikke kommet frem noe som tilsier at de mengder som Høyesterett har lagt til grunn, ikke er hensiktsmessige ut fra dette formålet bedømt isolert.

Det kan også anføres at terskelverdiene bør settes slik at den rusmiddelavhengige kan ha noen brukerdoser på seg, for eksempel nok til et par dagers forbruk. Men det er så store variasjoner i hva som utgjør en brukerdose for en tilvent bruker, at også med et slikt utgangspunkt må fastsettelsen av terskelverdi bero på et skjønn.

Høye terskelverdi medfører at de fleste rusmiddelavhengige vil nyte godt av reformen, mens lave terskelverdi innebærer en fare for at personer som reelt er rusmiddelavhengige og derfor er i målgruppen for reformen, kan falle utenfor.

I HR-2017-1675-A avsnitt 9 fremholder Høyesterett med henvisning til Rt-2012-1316 avsnitt 15 og 16 for narkotikasaker generelt at «straffutmålingen 'skal avspeile faren ved bruk', og at straffen for det enkelte stoff derfor må 'fange opp dette stoffets særlige virkninger og skadepotensiale'». Disse momentene må etter utvalgets syn ha stor betydning også når terskelverdi skal fastsettes. Momentet stoffets skadepotensial omfatter blant annet stoffets evne til å skape avhengighet, risiko for fysisk og psykisk helse-skade, risiko for uønskede hendelser ved bruk (f.eks. vold eller seksuelle overgrep) og virkning når stoffet brukes sammen med andre stoffer (alkohol, legemidler eller andre narkotika).

Også andre hensyn må tas i betraktning og kan tale for relativt lave terskelverdi. Faren for spredning i sluttbrukerleddet øker med høyere terskelverdi. Høy terskelverdi gjør det lettere å omsette narkotika og gjør det vanskeligere for politiet å bekjempe nettverksbasert omsetning. Høye terskelverdi kan også friste særlig barn og unge til å kjøpe mer enn de trenger og enten bruke mer selv eller selge videre. Hensynet til å begrense spredning taler derfor for lave terskelverdi. I innspillsrunden har politiet opplyst til utvalget at tunge kriminelle organisasjoner utnytter ungdom til salg/omsetning, og at det må antas at disse vil tilpasse seg terskelverdiene. Høye terskelverdi gjør det dessuten vanskelig for politiet særlig i initialfasen å skille mellom erverv og innhav til egen bruk og besittelse/oppbevaring for salg. I innspillsrunden er det i tillegg pekt på at høy terskelverdi kan øke risikoen for overdoser.

Etter utvalgets syn må det også tas i betraktning at terskelverdiene vil ha en signaleffekt. Det kan lett feste seg en oppfatning om at erverv og innehav av narkotika opp til terskelverdi er lovlig eller akseptabelt, noe som er lite ønskelig.

Utvalget legger til grunn at både selgere og kjøpere vil innrette seg etter terskelverdiene, og at brukere vil bære på seg narkotika opp til terskelverdi.

Også prosessuelle hensyn og hensynet til politiets forebyggende virksomhet kan være relevante momenter. Høye terskelverdier vil vanskeliggjøre politiets forebyggende arbeid, især blant ungdom.

Til syvende og sist vil valget av terskel bero på en avveining av motstående hensyn, noe som må skje på politisk nivå. Utvalget vil understreke at valg av terskelverdi er et politisk valg og ikke et faglig spørsmål, verken medisinsk eller juridisk.

10.5.8.2 Terskelverdier for de enkelte stoffene

Heroin

Det vises til omtalen av heroin i punkt 4.1.5, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. Heroin og andre opioider er sterkt avhengighetskapende og gir betydelig risiko for akutt død, kroppslige skader og sykdom.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 5 gram.

Denne grensen tilsvarende 55 rusdoser for heroin med gjennomsnittlig styrkegrad på 11 %.¹⁹ I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for heroin 0,5 gram. I Sverige er høyeste mengde heroin for å avgjøre «ringa narkotikabrott» med bot 0,05 gram, og i Danmark er presumsjonsgrensen for å anse et kvantum for å være bestemt til egen bruk 0,2 gram.²⁰

Det fremgår av Kripos' narkotikastatistikk for 2023 side 6 at gjennomsnittlig styrkegrad i analyserte heroinbeslag dette året var 11 %. Det er noe lavere enn i perioden 2017–2021 (15–17 %). Variasjonene var imidlertid betydelige. I hovedsak lå variasjonen mellom 4 % og 22 %, men det var ett beslag med svært høy styrkegrad, hele 53 %. Det var liten forskjell i styrkegrad på små og store

¹⁹ En rusdose for heroin er 10 mg renstoff. Se punkt 10.5.6 foran om hvorledes er rusdose er definert.

²⁰ Se punkt 10.5.3.

beslag. Gjennomsnittlig styrkegrad i beslag under 5 gram var 10 %, mens gjennomsnittlig styrkegrad i beslag over 100 g var 13 %.

I utvalgets innspillsrunde har flere instanser gitt uttrykk for at den nåværende terskelverdien for heroin på 5 gram er for høy.

Utvalget foreslår, særlig i lys av skadepotensialet ved bruk av heroin og spredningsfaren, at den veiledende grenseverdien bør settes til 1 gram. Dette tilsvarende elleve rusdoser når heroinet har en styrkegrad på 11 %, og er det dobbelte av foreleggsgrensen i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014. I 2023 var 32 % av heroinbeslagene på 1 gram eller mindre.²¹ I 2022 var det tilsvarende tallet 34 %.²² Etter det utvalget har fått opplyst, vil 1 gram dekke dagsbehovet i en til to dager for en tilvent bruker med stort inntak av heroin.

Tabletter med opioider

Eksempler på slike tabletter er Dolcontin (morfin), Temgesic (buprenorfin), Subutex (buprenorfin) og Oxycodone (oksykodon).

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for tabletter som inneholder opioider, satt ved det antall tabletter som tilsvarende ca. 25 rusdoser. Utvalget mener at dette er en hensiktsmessig terskelverdi for slike tabletter. Ettersom tablettene har ulikt virkestoff og ulik styrkegrad, vil grensen angitt i antall tabletter bli ulik, men dette vil neppe skape vansker i praksis. Om hvilket kvantum renstoff som utgjør én rusdose for hvert av de aktuelle virkestoffene, viser utvalget til tabell 2 på side 38 i vedlegget til referansegruppens rapport.²³ Her angis rusdose for virkestoffene buprenorfin, metadon, morfin og oksykodon. Etter utvalgets syn kan disse verdiene legges til grunn. I brev 1. mars 2024 til Rushåndhevingsutvalget opplyser Kripos at for buprenorfin tilsvarende 1 tablett á 8 mg 25 rusdoser.

Syntetiske opioider

I Kripos' narkotika- og dopingstatistikk 2023 er syntetiske opioider omtalt slik på side 7 (fotnoter er utelatt):

²¹ Brev 1. mars 2024 fra Kripos til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

²² Brev 1. mars 2024 fra Kripos til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

²³ Rapport datert mai 2021 fra faglig referansegruppe oppnevnt av Samferdselsdepartementet om «Revidering av «forskrift om faste grenser for påvirkning av andre berusende eller bedøvende middel enn alkohol m.m.».

Nitazener

I 2022 ble syntetiske opioider i gruppen nitazener beslaglagt i Norge for første gang. Stoffene i denne gruppen er svært potente, fra ca. 10 til 1 000 ganger mer potente enn morfin. Flere overdoser og overdosedødsfall er knyttet til nitazener de siste to årene, og det er all grunn til å advare mot bruk av disse stoffene. Fra Europa meldes det også om økende bekymring knyttet til nitazene. Mens det var fire beslag av nitazener i Norge i 2022, har det vært 14 beslag i 2023. Beslagene i 2023 er i Oslo, Øst, Sør-Vest og Troms politidistrikter og omfatter tre ulike stoffer; metonitazen, protonitazen og metonitazepyn. Beslagene har vært tabletter av ulike typer, væske på øyedråpe- og nesepprayflasker, pulver og kapsler. Nitazener ble oppført som en gruppe på narkotikalistene i mai 2023.

Med det skadepotensial slike syntetiske opioider har, bør terskelverdien for slike stoffer settes til null. Slike stoffer kan gi alvorlige forgiftninger og dødelig utfall i selv svært små doser. Enhver befatning bør straffefølges på ordinær måte, også overfor rusmiddelavhengige. Det dreier seg om stoffer som det ikke er noe reelt behov for at rusmiddelavhengige skal ha befatning med til egen bruk. Se nærmere i punkt 10.5.8.3 nedenfor og spesialmotivene til § 232 a.

Kokain

Det vises til omtalen av kokain i punkt 4.1.3, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. Kokain er et sterkt avhengighetsskapende stoff. Det er risiko for uønskede psykiske virkninger i form av blant annet panikkangst, hallusinasjoner og paranoid psykose. Det er også risiko for kroppslige skadevirkninger, og overdose kan være dødelig.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 5 gram.

En rusdose kokain er 50 mg renstoff.²⁴ Grensen på 5 gram tilsvarer 84 rusdoser for kokain med en gjennomsnittlig styrkegrad på 84 %. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for kokain 2 gram. I Sverige er høyeste mengde kokain for å avgjøre «ringa

narkotikabrott» med bot 0,6 gram, og i Danmark er presumsjonsgrensen for å anse et kvantum kokain for å være bestemt til egen bruk 0,2 gram. I Danmark er således kvantumsgrensen den samme for kokain som for heroin.

Det fremgår av Kripas' narkotikastatistikk for 2023 side 5 at gjennomsnittlig styrkegrad i analyserte kokainbeslag dette året var 84 %. I tiårsperioden 2006–2015 lå gjennomsnittlig styrkegrad i kokain stabilt rundt 34 %.²⁵ Deretter har styrkegraden økt betydelig. Det er liten forskjell på styrkegrad i små og store beslag. I 2023 var gjennomsnittlig styrkegrad i pakninger under 30 gram 83 %, mens gjennomsnittlig styrkegrad i pakninger på 1 kilo var 89 %. Til sammen 89 % av de analyserte beslagene hadde styrkegrad over 70 %. Kokain er det nest mest vanlig brukte narkotiske stoffet i Europa, etter cannabis (hasj og marihuana). EMCDDA melder at både tilgjengeligheten og bruken holder seg på et høyt nivå historisk sett.²⁶ Gjennom noen år har kokain utgjort en stadig større andel av narkotika-beslagene i Norge. I 2023 var andelen 10 % mot 5 % i 2020.²⁷

Tradisjonelt har kokain og amfetamin vært likestilt i straffutmålingssammenheng. I rettspraksis er det således lagt til grunn at befatning med kokain straffes i det øvre sjikt av amfetaminsakene, jf. Rt-1996-1726 der dette er grundig drøftet og begrunnet med utgangspunkt i en sakkyndig redegjørelse. Standpunktet er gjentatt blant annet i Rt-2014-360 avsnitt 35, Rt-2015-1142 avsnitt 15 og HR-2019-2204-A avsnitt 28. Da dette straffenivået ble etablert, var styrkegraden nokså lik for kokain og amfetamin/metamfetamin (i området 30–40 %). De senere år har imidlertid gjennomsnittlig styrkegrad økt betydelig for kokain, samtidig som den har gått ned for amfetamin, jf. ovenfor om kokain og nedenfor om amfetamin. For kokain har det således vært en betydelig utvikling i styrkegrad sammenlignet med situasjonen da det generelle straffenivået ble fastsatt, se HR-2019-2203-A avsnitt 19 om betydningen av dette.

Utvalget foreslår, særlig i lys av skadepotensialet ved bruk av kokain, spredningsfaren samt utviklingen i styrkegrad og bruksmønster, særlig blant unge, at terskelverdien bør settes betydelig lavere enn någjeldende grense på 5 gram. Utvalget anser at 2 gram er passende sammenlignet med heroin (ovenfor) og amfetamin (nedenfor).

²⁵ Kripas, Narkotika- og dopingstatistikk første halvår 2023, s. 6.

²⁶ EMCDDA, European Drug Report 2023.

²⁷ Kripas, Narkotika- og dopingstatistikk 2023 s. 5.

²⁴ Tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021. Se punkt 10.5.6 om hvorledes en rusdose er definert.

Dette tilsvarer 34 rusdoser når kokainen har en styrkegrad på 84 %, og er den samme som foreleggsgrensen i riksadvokatens rundskriv. I 2023 var 52 % av kokainbeslagene 2 gram eller mindre. I 2022 var det tilsvarende tallet 51 %.²⁸ Over halvparten av beslagene var således mindre enn den foreslåtte terskelverdien.

Amfetamin og metamfetamin

Det vises til omtalen av amfetamin og metamfetamin i punkt 4.1.4, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. Amfetamin er sterkt avhengighetsskapende og gir høy risiko for uønskede hendelser som følge av brukerens atferd. Bruk kan gi både psykiske og fysiske helseskader. Det er risiko for utvikling av paranoid psykose, som kan vedvare i relativt lang tid etter avsluttet stoffinntak. Overdose kan gi dødelig utfall.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 5 gram.

En rusdose amfetamin og metamfetamin er 50 mg renstoff.²⁹ Grensen på 5 gram tilsvarer 20 rusdoser for amfetamin med en gjennomsnittlig styrkegrad på 20 %. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for amfetamin 2 gram. I Sverige er høyeste mengde for å avgjøre «ringa narkotikabrott» med bot 5 gram, og i Danmark er presumsjonsgrensen for å anse et kvantum amfetamin for å være bestemt til egen bruk 0,5 gram.

Det fremgår av Kripas' narkotika- og dopingstatistikk 2023 side 6 at gjennomsnittlig styrkegrad i analyserte amfetaminbeslag dette året var 20 %. Videre opplyser Kripas at gjennomsnittlig styrkegrad i amfetaminbeslag har vært svakt synkende de siste tre årene. Gjennomsnittet på 20 % i 2023 er det laveste årsgjennomsnittet det siste tiåret. Styrkegraden i analyserte beslag varierte fra 1 % til 65 %. Det var ingen forskjell i gjennomsnittlig styrkegrad for små og store beslag.

Tradisjonelt har kokain og amfetamin vært likestilt i straffutmålingssammenheng, se nærmere ovenfor under omtalen av kokain.

Utvalget foreslår at terskelverdien i gjeldende rett på 5 gram kan opprettholdes for amfetamin,

Dette tilsvarer 20 rusdoser når amfetaminen har en styrkegrad på 20 %, og er noe over det dobbelte av foreleggsgrensen i riksadvokatens rundskriv. Med en rusdoseangivelse på 100 mg³⁰, ville antall rusdoser med en terskelverdi på 5 gram blitt halvparten. Utvalget finner ikke grunn til å skille mellom amfetamin og metamfetamin. I 2023 var 52 % av amfetaminbeslagene 5 gram eller mindre. I 2022 var det tilsvarende tallet 57 %.³¹ Mer enn halvparten av beslagene var således under terskelverdien.

Utvalget har vurdert om terskelverdien for amfetamin bør settes lavere enn 5 gram for å redusere avstanden i gram til den foreslåtte terskelverdien for kokain på 2 gram. Begge er sentralstimulerende stoffer. Utvalget har likevel blitt stående ved at fem gram bør beholdes som terskelverdi for amfetamin også om terskelverdien for kokain settes ned til 2 gram, særlig ut fra en rusdosebetraktning. Med gjennomsnittlig styrkegrad i 2023, som samsvarer godt med utviklingen i styrkegrad for de to stoffene de siste årene, jf. ovenfor, gir kokain 17 rusdoser per gram, mens amfetamin gir fire rusdoser per gram. De foreslåtte terskelverdier tilsvarer 34 rusdoser kokain og 20 rusdoser amfetamin. En lavere terskelverdi for amfetamin vil øke denne forskjellen. Utvalget anser det uaktuelt å øke terskelverdien for amfetamin for å utjevne forskjellen i rusdoser på den måten.

MDMA og ecstasy

MDMA forekommer i tablettform (ecstasy) og som pulver og krystallinsk materiale. Det vises til omtalen av stoffet i punkt 4.1.6, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. MDMA antas å ha lavere avhengighetspotensial enn amfetamin, kokain, alkohol og tobakk, men det er risiko for utvikling av avhengighet ved gjentatt og langvarig bruk. Alvorlig og dødelig forgiftning antas å forekomme relativt sjelden. Det er risiko for psykotiske symptomer og uønskede hendelser, og ved langvarig bruk er det risiko for helseskade.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 1 gram pulver/krystaller.

²⁸ Brev 1. mars 2024 fra Kripas til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

²⁹ Tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021. I rapporten var det dissens, idet to medlemmer mente at rusdosen burde settes til 80–100 mg. Flertallet på 6 medlemmer fastholdt at 50 mg utgjør én rusdose. Se punkt 9 i rapporten.

³⁰ Se noten over om forslaget fra mindretallet i referansegruppen.

³¹ Brev 1. mars 2024 fra Kripas til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

En rusdose MDMA er 150 mg.³² I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er påtalemyndighetens foreleggsgrense for MDMA angitt til 20 tabletter á 100 mg MDMA. I Sverige er høyeste mengde for å avgjøre «ringa narkotikabrott» med bot 50 tabletter, alternativt 5 gram (pulver), og i Danmark er presumsjonsgrensen for å anse ecstasypiller for å være bestemt til egen bruk 1–2 tabletter.

Kripos opplyser på side 6 i narkotikastatistikken for 2023 at styrkegraden i beslaglagt MDMA-pulver oftest er høy. I 2023 var gjennomsnittet på 91 %. På begynnelsen av 2000-tallet var styrkegraden i tabletter typisk 100 mg/tablett. De siste årene har gjennomsnittlig styrkegrad i tabletter vært vesentlig høyere. Selv om styrkegraden fortsatt er høy, er trenden nå litt synkende både i Norge og i Europa for øvrig. Det er store variasjoner mellom beslagene. I 2023 var gjennomsnittlig styrkegrad 136 mg per tablett, med variasjoner fra 61 til 196 mg per tablett.

I rettspraksis sammenlignes MDMA med amfetamin, både i tablettform (ecstasy) og som pulver, jf. blant annet Rt-2009-1394. I HR-2019-2204-A avsnitt 10 uttaler Høyesterett med henvisning til tidligere praksis at 8 tabletter inneholdende 100 mg MDMA tilsvarer 1 gram «gateamfetamin» med ca. 50 prosent renhetsgrad. Videre uttaler Høyesterett i avsnitt 23 at 1 gram MDMA i pulverform med normal styrkegrad kan sammenlignes med 1 gram gateamfetamin, og det opplyses at «[n]ormal styrkegrad for gateamfetamin de siste årene har vært om lag 30 prosent».

Utvalget mener etter dette at terskelverdien for MDMA i pulverform bør være 5 gram på samme måte som for amfetamin. Selv om styrkegraden for MDMA i pulverform er høy samtidig som gjennomsnittlig styrkegrad for amfetamin nå er lavere enn da dommen i HR-2019-2204-A ble avsagt, er det etter utvalgets syn ikke grunn til å endre forholdstallet på 1:1. Derimot mener utvalget at for MDMA i tablettform, bør terskelverdien settes til 25 tabletter. Med en gjennomsnittlig styrkegrad på 150 mg per tablett utgjør dette 25 rusdoser, noe som tilsvarer den grensen angitt i rusdoser som utvalget foreslår for andre tabletter (tabletter med opioider og tabletter med benzodiazepiner). Utvalget foreslår også at terskelverdien knyttes til antall tabletter uten at det samtidig angis et tilsvarende antall rusdoser slik det gjøres for legemidlene. Forskjellen er at for legemidlene omfatter hver terskelverdi flere virkestoffer med

ulik rusdosedefinisjon. Dessuten er det vanligvis enkelt å konstatere styrkegraden for legemidlene. Dette er ikke tilfelle for MDMA i pilleform samtidig som variasjonen her er stor. Utvalget legger stor vekt på at politiet må kunne konstatere om et beslag er over eller under terskelverdi uten å måtte analysere tablettene. Utvalget anser det derfor forsvarlig å angi terskelverdien som et antall tabletter med utgangspunkt i en gjennomsnittsbetraktning om styrkegrad.

Cannabis

Det vises til omtalen av cannabis i punkt 4.1.2, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. Cannabisinntak fører sjelden til alvorlig forgiftning, og cannabis antas å ha lavere risiko for avhengighet enn for eksempel heroin og kokain. Avhengighet anslås likevel å forekomme hos mellom 10 og 13 % av de som har prøvd cannabis i løpet av livet, og cannabis er det nest hyppigst forekommende ulovlige rusmiddelet hos personer som mottar rusbehandling i spesialisthelsetjenesten.³³ Cannabisbruk kan i noen tilfeller gi uønskede effekter som aggresjon og psykotiske symptomer. Langvarig bruk kan gi redusert kognitiv kapasitet og fysiske helseskader. Tidlig debut gir økt risiko for utvikling av avhengighet og økt hyppighet av andre fysiske og psykiske helseskader.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntak etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 15 gram.

En rusdose THC er 25 mg.³⁴ Grensen på 15 gram tilsvarer 174 rusdoser for cannabis med gjennomsnittlig styrkegrad på 29 % THC. Dette utgjør 11,6 rusdoser per gram. I praksis er det imidlertid vanlig å regne 3–4 rusdoser per gram på brukernivå.

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for cannabis 15 gram. I Sverige er høyeste mengde for å avgjøre «ringa narkotikabrott» med bot 50 gram, og i Danmark er presumsjonsgrensen for å anse et kvantum for å være bestemt til egen bruk 10 gram for hasj, cannabisolje og HHC-produkter, 50 gram for marihuana og 100 gram for hamp-planter.

Det fremgår av Kripos' narkotika- og dopingstatistikk 2023 side 4 at både i Norge og

³² Tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021. Se punkt 10.5.6 om hvorledes en rusdose er definert.

³³ Jf. punkt 5.3 om forekomst av rusmiddellidelser.

³⁴ Tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021. Se punkt 10.5.6 foran om hvorledes en rusdose er definert.

Europa for øvrig er styrkegraden i cannabis de siste årene vesentlig høyere enn tidligere. I Norge har gjennomsnittlig styrkegrad i analyserte hasjbeslag ligget på 25–29 % THC de siste seks årene, og i 2023 var gjennomsnittet 29 %. I 96 % av de analyserte beslagene lå styrkegraden mellom 17 og 42 %. Styrkegraden i analyserte marihuanabeslag varierte fra 1 % til 32 % THC, med et gjennomsnitt på 14 %.

Utvalget foreslår at terskelverdien i gjeldende rett på 15 gram opprettholdes. Denne samsvarer med foreleggsgrensen i riksadvokatens rundskriv. Sammenliknet med de andre narkotiske stoffene som er omhandlet ovenfor, er dette en høy terskelverdi, særlig hvis man ser på antall rusdoser og utviklingen i gjennomsnittlig styrkegrad. En så høy terskelverdi kan også gjøre det vanskelig for politiet å skille mellom brukere og selgere. Den høye terskelverdien reflekterer imidlertid at cannabis har mindre skadepotensial enn de andre stoffene. I 2023 var 67 % av cannabisbeslagene på 15 gram eller mindre. I 2022 var det tilsvarende tallet 66 %.³⁵ Omtrent to tredjedeler av beslagene var således mindre enn terskelverdien.

GHB og GBL

Straffutmålingsmessig er GHB og GBL likestilt og sammenlignes med hasj. I Rt-2012-1120 kom Høyesterett til at 1 kilo hasj tilsvarer ca. 10 liter GBL, dvs. at 1 liter GBL eller GHB tilsvarer 100 gram hasj.

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 satt til 1 desiliter. Dette er samme terskelverdi som for forelegg etter riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2. Med forholdstallet i Rt-2012-1120 tilsvarer en desiliter GBL eller GHB 10 gram hasj.

En rusdose GHB er 2 gram.³⁶ Etter det utvalget kan se, er det ikke etablert terskelverdier for GHB eller GBL i Danmark. I Sverige er høyeste mengde for å avgjøre «ringa narkotikabrott» med bot 50 centiliter GHB, dvs 0,5 desiliter.

Utvalget foreslår at gjeldende terskelverdi på 1 desiliter blir beholdt. I 2023 var 43 % av beslagene på 1 desiliter eller mindre. I 2022 var det tilsvarende tallet 44 %.³⁷ En terskelverdi på

1 desiliter tilsvarer 10 gram hasj. Ovenfor har utvalget foreslått 15 gram som terskelverdi for hasj. Det kan argumenteres for at terskelverdien bør være lik for hasj og GHB/GBL, jf. ovenfor. Utvalget har derfor vurdert om enten terskelverdien for hasj bør senkes eller terskelverdien for GHB/GBL bør heves, men har samlet sett kommet til at dagens terskelverdier bør beholdes.

Legemidler med benzodiazepiner

Det vises til omtalen av benzodiazepiner i punkt 4.1.7 foran, herunder beskrivelsen av virkning og skadepotensial. Benzodiazepiner er en gruppe legemidler som har angstdempende og muskelavslappende effekt. Det er høyt potensial for avhengighet og kognitive problemer, og bruk av benzodiazepiner gir høy risiko for uønskede hendelser. Overdose med benzodiazepiner alene gir sjelden alvorlige forgiftningsreaksjoner, men samtidig bruk med andre rusmidler (spesielt opioider) øker risikoen for dødsfall. Det er risiko for kognitive svekkelser, som hos noen brukere kan vedvare over lang tid.

Eksempler på slike legemidler (virkestoff i parentes) er Sobril (oxazepam), Mogadon (nitrazepam), Xanor (alprazolam), Rivotril (klonazepam) og Valium (diazepam).

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 fastsatt ved en henvisning til riksadvokatens rundskriv.³⁸

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen for tabletter som inneholder benzodiazepiner satt ved det antall tabletter som tilsvarer ca. 25 rusdoser.³⁹ Om hvilket kvantum renstoff som utgjør én rusdose, viser utvalget til tabell 2 på side 38 i referansegruppens rapport mai 2021. Her angis rusdose for 15 ulike diazepiner. Etter utvalgets syn kan disse verdiene legges til grunn.

Opprinnelig ble legemidler med benzodiazepiner straffutmålingsmessig sammenliknet med hasj. Dette ble imidlertid forlatt ved Rt-2012-1297 på grunnlag av en sakkyndig forklaring om hvorfor hasj ikke lenger var egnet som sammenlikningsgrunnlag. I senere rettspraksis sammenliknes det i stedet med andre benzodiazepiner.

³⁵ Brev 1. mars 2024 fra Kripas til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

³⁶ Tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021. Se punkt 10.5.6 foran om hvorledes rusdoser er definert.

³⁷ Brev 1. mars 2024 fra Kripas til Rushåndhevingsutvalget (digitalt vedlegg til utredningen).

³⁸ Prop. 92 L (2020–2021) s. 40 (tabell 7.2).

³⁹ Se punkt 10.5.6 foran om hvorledes en rusdose er definert.

Utvalget mener at for legemidler med benzodiazepiner er det hensiktsmessig å angi en felles terskelverdi, og at denne knyttes til antall rusdoser slik som i gjeldende rett. Etter utvalgets syn er tabletter tilsvarende 25 rusdoser en hensiktsmessig terskelverdi. Ettersom tablettene har ulikt virkestoff og ulik styrkegrad, vil grensen angitt i antall tabletter bli ulik, men dette vil neppe skape vansker i praksis. Utvalget foreslår at rusdosedefinisjonene for de ulike benzodiazepinene tas inn i forskriften om terskelverdier. I brev 1. mars 2024 til Rushåndhevingsutvalget opplyser Kripos at 25 rusdoser tilsvarer 12,5 tabletter á 2 mg alprazolam, 37,5 tabletter á 10 mg diazepam og 18,75 tabletter á 2mg klonazepam.

Khat

I gjeldende rett er terskelverdien for når påtalemyndigheten skal reagere med ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 og domstolene med straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 for khat satt til 2 kilo.⁴⁰

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen 15 kilo.

Utvalget foreslår at gjeldende terskelverdi på 2 kilo blir beholdt.

LSD

LSD (lysergsyredietylamid) er et kraftig psykedelisk stoff som virker lenge og som gir forsterkede følelser, sansebedrag, frie tankeassosiasjoner og økt våkenhet. LSD er ikke vane-dannende og trolig ikke giftig ved normal bruk, men rusen kan være svært mentalt krevende. LSD kan gjøre brukeren forvirret, noe som gir økt risiko for ulykker mens brukeren er påvirket.

En rusdose LSD er 100 mikrogram.⁴¹

LSD fås vanligvis ferdig dryppet på en spisbar papirlapp, kalt en «blotter». I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt V.2 er foreleggsgrensen satt ved 20 ruter/«drypp», og i Prop. 92 L (2020–2021) ble terskelverdien for hovedregel påtaleunntatelse satt til 3 lapper/«syreblottere».

I Høyesterett er LSD vurdert i Rt-1999-973 og i HR-2017-1674-A. I 1999-avgjørelsen ble LSD sammenlignet med ecstasy. I 2017-dommen gjør Høyesterett på ny en grundig vurdering av LSD basert på en sakkyndig erklæring. I avsnitt 34 er konklusjonen at straffenivået for befatning med

LSD skal være noe lavere enn nivået for amfetamin.

Utvalget ser det slik at terskelverdien for LSD bør være noe høyere enn for amfetamin, ettersom LSD er noe mindre farlig enn amfetamin.⁴² Ovenfor fremgår at den foreslåtte terskelverdien på 5 gram for amfetamin tilsvarer 20 rusdoser. Gitt at ett drypp er omtrent én rusdose, slik tilfellet var i HR-2017-1674-A (se avsnitt 35), vil tilsvarende terskelverdi for LSD bli 20 drypp/«syreblottere», altså det samme som foreleggsgrensen i riksadvokatens rundskriv. Utvalget foreslår at grensen settes ved 25 drypp/»syreblottere» som tilsvarer 25 rusdoser, altså samme rusdosegrense som utvalget foreslår for tabletter med opiat, tabletter med MDMA og legemidler med benzodiazepiner.

10.5.8.3 Hjemmel for å sette terskelverdi til null

Som nevnt i punkt 10.5.8.2, mener utvalget at enkelte stoffer er så farlige at det ikke bør settes en terskelverdi. Dette gjelder blant annet syntetiske opioider, som kan gi alvorlige forgiftninger og dødelig utfall i selv svært små doser. Dette er også stoffer som det ikke er noe reelt behov for at rusmiddelavhengige skal ha befatning med til egen bruk.

Virkningen av at terskelverdien settes til null er at for det aktuelle stoffet vil ikke noe kvantum bli ansett for å være til egen bruk. Dette medfører at vilkåret «erhverver eller innehar narkotika til egen bruk» i utkastet til § 232 a første ledd aldri vil være oppfylt. For slike stoffer er det derfor bare bruk som skal straffes som mindre narkotikaovertrudelse etter § 232 a. All annen befatning straffes etter § 231. Dette gjelder også for rusmiddelavhengige.

At terskelverdien kan settes til null foreslås presisert i forskriftshjemmelen i utkastet til § 232 a fjerde ledd.

Se også utkastet til forskrift § 5.

10.5.8.4 Forskriftshjemmel

Utvalgets forslag til terskelverdier for de vanligste stoffene fremgår av punkt 10.5.8.2 ovenfor. Etter utvalgets syn bør terskelverdiene fastsettes i forskrift. Det blir for omfattende og detaljert å ta disse inn i selve lovteksten. Det bør dessuten være mulig å endre bestemmelser om terskelverdi raskt, både for å sette nye stoffer på listen, å ta stoffer ut av listen og å endre terskelverdiene i lys

⁴⁰ Prop. 92 L (2020–2021) s. 40 (tabell 7.2).

⁴¹ HR-2017-1674-A avsnitt 14 og referansegruppens rapport mai 2021 s. 38.

⁴² HR-2017-1674-A avsnitt 34 sammenholdt med avsnitt 26–33.

av ny kunnskap eller utvikling. En lovprosess vil da være unødvendig tidkrevende og tungvint.

10.5.9 Befatning med stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for

Utvalgets utkast til bestemmelse i straffeloven § 232 a er gitt en generell utforming. Den får anvendelse på bruk av narkotika samt erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk. For de stoffer som det er fastsatt terskelverdier for, oppstilles i fjerde ledd tredje punktum en presumsjon for at befatning med kvantum innenfor terskelverdi er til egen bruk. For stoffer som det ikke er fastsatt terskelverdi for i forskriften, må det foretas en skjønsmessig vurdering av om befatningen gjelder en «mindre mengde». Fremgangsmåten bør være å sammenlikne det aktuelle stoff og kvantum med stoffer som det er fastsatt terskelverdi for, sml. Rt-2011-1313 avsnitt 9, Rt-2012-1316 avsnitt 16 og HR-2017-1675-A avsnitt 9, som alle gjelder fastsetting av straffenivå for stoffer som det ikke tidligere var etablert et straffenivå for. Det mest sentrale vil være å sammenligne faregrad, men også en rusdoseberegning kan gi veiledning.

Den strafferettslige vurderingen av befatning med narkotiske stoffer som det ikke er fastsatt terskelverdi for, er foreslått regulert i utkastet til forskrift om terskelverdier § 4.

10.5.10 Befatning med kvantum over terskelverdi

10.5.10.1 *Kvantum som «i beskjedne grad» overstiger terskelverdiene*

Dersom gjerningspersonens befatning gjelder et kvantum som overstiger terskelverdien for det aktuelle stoffet, vil utvalgets utkast til ny § 232 a i straffeloven ikke gjelde, heller ikke særreglene i utkastet om reaksjonsvalg. Slike tilfeller må bedømmes etter straffeloven § 231. Spørsmålet er da om det likevel skal tillegges vekt ved straffutmålingen at det dreier seg om en rusmiddelavhengigs befatning til egen bruk. Det er ingen tvil om at både momentet rusmiddelavhengig og momentet egen bruk er relevante straffutmålingsmomenter også etter tidligere etablert straffutmålingspraksis for narkotikalovbrudd, se blant annet henvisningene i HR-2022-2120-A avsnitt 27–29. I HR-2022-731-A avsnitt 50 sier Høyesterett at «fordi det ikke bør bli et for stort sprang i reaksjonene mellom mengder over og under grensen, bør lovgiversignalene også få en viss effekt for

kvanta som bare i beskjedne grad overstiger grensen». Dette drøftes nærmere i HR-2022-732-A. Denne avgjørelsen gjaldt oppbevaring av i underkant av syv gram heroin til egen bruk, og Høyesterett uttalte i avsnitt 14–16:

(14) Selv om det altså må legges til grunn at hele kvantumet var til As egen bruk, må det få betydning ved straffutmålingen at stoffmengden var godt over den veiledende grensen. Jeg viser til omtalen av hva som er vanlige kjøp av heroin i HR-2022-731-A avsnitt 49. Som fremholdt i avsnitt 47 tar lovgiversignalene ikke sikte på tilfeller hvor kvantumet overstiger det som erfaringsmessig oppbevares til egen bruk. De uttalelsene fra Prop. 92 L (2020–2021) side 56 som er sitert i avsnitt 66 i HR-2022-731-A om bruk av straffutmålingsfravall og straffutmålingsutsettelse, gir altså ikke direkte veiledning i en sak som denne.

(15) Men det er samtidig klart at når reaksjonsfastsettelsen nå legges markert om for kvanta under fem gram, må det få innflytelse på strafffastsettelsen også for noe større stoffmengder. Reaksjonene bør stå i rimelig forhold til hverandre slik at det ikke blir for stort sprang mellom mengder under og over den veiledende grensen på fem gram.

(16) Etter min oppfatning vil det på denne bakgrunn være for strengt, slik aktor har tatt til orde for, å ta utgangspunkt i ubetinget fengsel når det som her er tale om en nokså liten mengde over den veiledende grensen. Samtidig er det grunn til å markere at reaksjonen – på grunn av den økte spredningsfaren – vil være klart strengere ved befatning med stoffmengder over grensen.

Høyesterett konkluderte i avsnitt 18 med at utgangspunktet for straffutmålingen skal være en kort betinget fengselsstraff for rusmiddelavhengigs befatning med heroin til egen bruk som «i beskjedne grad» overstiger den veiledende grensen

I HR-2022-2120-A, som blant annet gjaldt oppbevaring av 7,39 gram heroin til egen bruk, uttalte Høyesterett i avsnitt 18 med henvisning til HR-2022-732-A avsnitt 18 at riktig reaksjon ville vært en kort betinget fengselsstraff dersom forholdet hadde kommet til pådømmelse alene. Samtidig sies i avsnitt 34 at med dette kvantum «nærmer vi oss her taket for når det kan reageres med en kort betinget fengselsstraff».

I riksadvokatens brev 13. mai 2022 side 2 uttales om reaksjonsspørsmålet ved befatning med kvanta over terskelverdi:

- En rusavhengigs erverv eller oppbevaring av narkotika til egen bruk som *i beskjeden grad* overstiger den veiledende grensen etablert av Høyesterett i HR-2022-731-A, bør lede til en kort betinget fengselsstraff.
- Påtalemyndigheten kan, inntil nærmere rettsavklaring foreligger, legge til grunn at mengder inntil det dobbelte av den veiledende grensen er å anse som en beskjeden overskridelse.

Grensen i HR-2022-731-A på 5 gram gjelder pulverstoffene (heroin, amfetamin og kokain), og HR-2022-732-A, som oppstiller utgangspunktet om en kort betinget fengselsstraff ved beskjeden overskridelse, gjaldt heroin. Riksadvokatens instruks i de to siterte kulepunktene må ses i lys av dette. Utgangspunktet om at straffen ved befatning med angitt grensekvantum til egen bruk etter etablert rettspraksis er ubetinget fengsel, er utvilsomt riktig for heroin, men stemmer neppe uten videre for andre typer narkotika. Riksadvokatens brev ble dessuten sendt før avgjørelsen i HR-2022-2120-A. Etter denne avgjørelsen er nok terskelen på «inntil det dobbelte av den veiledende grensen» for høy for heroin.

Efjestad antar i punkt 3.2 i sin artikkel at for cannabis ligger øvre grense for betinget fengsel etter praksis høyere enn det dobbelte av terskelverdi. Han viser i punkt 4.3 til «flere underrettsavgjørelser som har konkludert med at grensen mellom betinget og ubetinget fengsel for befatning med cannabis til egen bruk ligger omkring 100 gram eller noe lavere». For stoffer som kokain og amfetamin mener han i punkt 3.2 at en grense på omkring det dobbelte av terskelverdien eller noe høyere antakelig er passende.

Etter utvalgets syn gir Efjestad her en riktig beskrivelse av hvor grensen går. Det kan ikke for noen stoffer antas at endringene i reaksjonspraksis i 2022 har medført en skjerpelse av straffutmålingen ved at øvre grense for betinget fengsel har blitt senket. Der praksis har vært betinget fengsel også ved befatning med kvanta som er større en dobbel terskelverdi, kan det altså legges til grunn at dette er videreført.

Utvalget mener at det også i fortsettelsen bør være slik at normalstraffen for rusmiddelavhengiges befatning til egen bruk med kvanta som i beskjeden grad overstiger terskelverdien for det aktuelle stoff, skal være en kort betinget fengselsstraff. Det må vurderes konkret for hvert stoff hvor øvre grense for betinget fengsel som normalstraff skal trekkes. Utgangspunktet må tas i terskelverdien, og det må ses hen til rettspraksis fra før

omleggingen i 2022. Det kan neppe opereres med en felles multiplikator for alle typer narkotika, og utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag for å foreslå kvantumsgrenser for alle aktuelle stoffer. Utvalget bemerker likevel at for heroin bør grensen ikke ligge høyere enn i HR-2022-2120-A (7 gram). For cannabis antas det at grensen bør ligge omkring 100 gram. For amfetamin og kokain bør grensen antakelig være i området 10–15 gram, og den bør være lavere for kokain enn amfetamin, jf. punkt 10.5.8.2 ovenfor om terskelverdier for disse stoffene. Lovgiver bør for øvrig nøye seg med generelle uttalelser om ønsket utvikling og overlate den konkrete vurderingen til praksis.

Det kan settes særvilkår for den betingede fengselsstraffen etter straffeloven § 37.

10.5.10.2 *Kvantum som i mer enn beskjeden grad overstiger terskelverdiene*

I HR-2022-2120-A avsnitt 23 fremholder Høyesterett at «[e]n eventuell videreutvikling og nyansering av straffen overfor de rusavhengige er en lovgiveroppgave». Og i HR-2022-731-A avsnitt 50 fremholder Høyesterett at «det ikke bør bli et for stort sprang i reaksjonene mellom mengder over og under grensen». Riktignok sikter Høyesterett her til mengder over og under terskelverdi, men hensynet til å unngå store sprang i reaksjonsvalg og straffenivå er også aktuelt for større mengder. I lys av dette finner utvalget grunn til også å si noe om straffenivå for befatning med kvanta som i mer enn beskjeden grad overstiger terskelverdiene, selv om dette er i ytterkant av utvalgets mandat.

Dersom den rusmiddelavhengiges befatning gjelder et kvantum som overstiger terskelverdien i mer enn beskjeden grad, er gjeldende rett at tidligere etablert straffutmålingspraksis skal legges til grunn, jf. HR-2022-2120-A avsnitt 20 om 21,7 gram heroin og HR-2022-2421-A avsnitt 35 om 951 g hasj. Det er her uten betydning om stoffet var til egen bruk. Imidlertid er det åpnet for økt bruk av samfunnsstraff overfor rusmiddelavhengige, også der det ikke foreligger en rehabiliteringssituasjon, jf. HR-2022-733-A avsnitt 32–40 (24 gram amfetamin).

Efjestad argumenterer i sin artikkel punkt 4 for økt bruk av samfunnsstraff ved befatning med narkotika i en mengde som i mer enn beskjeden grad overstiger terskelverdi. Utvalget er enig i at mye kan tale for at normalstraffen bør være samfunnsstraff der kvantumet ligger i et slikt område, såfremt siktede oppfylder de alminnelige vilkårene for samfunnsstraff i straffeloven § 48. Det er imidlertid neppe mulig å angi øvre grense for et

samfunnsstraffområde som en multiplikator av terskelverdi som skal gjelde for alle stoffer, og det bør overlates til praksis å avgjøre ved hvilket kvantum øvre grense bør ligge for samfunnsstraff som normalreaksjon ved rusmiddelavhengiges befatning med narkotika til egen bruk. Lovgiver bør derfor nøye seg med generelle uttalelser om ønsket utvikling.

Ettersom problemstillingen ligger helt i ytterkant av hva mandatet inviterer utvalget til å vurdere, og utvalget ikke har hatt tid og mulighet til å gå grundig inn på temaet, vil utvalget ikke anbefale endringer i etablert praksis for andre narkotikalovbrudd. Således gjelder dette for rusmiddelavhengiges befatning med større mengder narkotika enn angitt ovenfor; det er her uten betydning om stoffet er til egen bruk. For personer som ikke er rusmiddelavhengige, videreføres tidligere etablert straffenivå uavhengig av kvantum og formål.

10.5.11 Befatning med flere stoffer

Det er ikke uvanlig at rusmiddelavhengige har befatning med flere stoffer. I Prop. 92 L (2020–2021) side 40 uttales om dette:

Departementet tar derfor sikte på å fastsette betydelig lavere terskelverdier for straffri befatning med narkotika enn utvalgets forslag. Av samme grunner som over er det departementets mening at det må settes et tak for antall ulike typer narkotika som kan innehas samtidig uten å rammes av straffebestemmelsene. Samtidig må det tas hensyn til at mange som bruker narkotika i større omfang er blandingsbrukere. De vil derfor, med en viss sannsynlighet, samtidig kunne ha på seg flere ulike typer narkotika i form av pulver og/eller tabletter i tillegg til cannabis og lovlig og ulovlig ervervede legemidler. Straffritt innehav av narkotika bør derfor begrenses til tre ulike typer narkotika inntil terskelverdi.

Departementet foreslo altså at straffutmålingsregelen skulle omfatte samtidig befatning med tre ulike typer narkotika inntil terskelverdi for hvert av stoffene. Samme retningslinje er gitt i riksadvokatens brev 13. mai 2022 på side 12 i det vedlagte notatet.

I HR-2022-2120-A hadde domfelte oppbevart 21,75 gram heroin med så lav styrkegrad (10%) at stoffet var bedre egnet til røyking enn sprøyteinjisering (post I i tiltalen), samt oppbevaring av ytterligere 7,39 gram heroin, 11,25 gram cannabis-

harpiks og 0,34 gram tetrahydrocannabinol (THC) ved en senere anledning (post II i tiltalen). For kvantumet i post I skulle tidligere etablert straffutmålingspraksis legges til grunn (avsnitt 20) og oppbevaringen kvalifiserte isolert til fengsel i omkring ti måneder (avsnitt 32). Heroinet i post II oversteg den veiledende grensen på 5 gram, slik at det isolert ikke ville vært aktuelt med straffutmålingsfravall. Det var imidlertid tale om en overskridelse i beskjeden grad, slik at riktig reaksjon ville vært en kort betinget fengselsstraff dersom forholdet hadde kommet til pådømmelse alene (avsnitt 34). Forholdet ble ansett skjerpene ved fastsettelsen av den samlede straffen. De to øvrige stoffene i post II var begge under grenseverdien på 15 gram for cannabis. Disse ble derfor ikke tillagt noen vekt ved straffutmålingen (avsnitt 35).

I HR-2017-1675-A legges det til grunn at når en domfellelse gjelder samtidig befatning med flere stoffer, skal retten ved straffutmålingen ta utgangspunkt i straffenivået for hvert av stoffene. Deretter skal det foretas en samordnende helhetsvurdering i tråd med straffskjerpelsesprinsippet. Det skal ikke omregnes til ett stoff, for eksempel basert på rusdoser. Straffskjerpelsesprinsippet anvendes således ved straffutmålingen i narkotikasaker uansett om det foreligger konkurrans (slik at prinsippet gjelder direkte, jf. straffeloven § 79 bokstav a), eller om befatningen med flere stoffer strafferettslig bedømmes som ett fortsatt narkotikalovbrudd.

Utvalget mener at man bør regulere reaksjonsvalget ved befatning med flere stoffer i forskriften om terskelverdier, se § 3 i utkastet til forskrift. Hensynet til sammenheng mellom straffenivåer tilsier imidlertid etter utvalgets syn at «rabatten» ved befatning med flere stoffer bør være noe mindre enn departementet la opp til i proposisjonen og som riksadvokaten deretter har instruert om. Utvalget tilrår at ved samtidig befatning med flere narkotiske stoffer skal straffutmålingsregelen i straffeloven § 232 a gjelde for inntil tre stoffer og med ordinær terskelverdi for ett stoff og halv terskelverdi for det eller de øvrige.

I innspill til utvalget er det reist spørsmål om det bør sondres mellom ulike typer narkotika. Konkret ble det pekt på at ettersom kokain og amfetamin begge er sentralstimulerende stoffer, er det ikke god nok grunn til at en bruker skal inneha begge samtidig. Utvalget finner imidlertid at det blir unødvendig detaljert og kompliserende hvis man skal regulere samtidig befatning med ulike kombinasjoner av stoffer og nøyer seg derfor med forslag til en generell regel i forskriften.

10.5.12 Gjentakelse

Spørsmålet om betydningen av gjentakelse oppstår for det første hvis en rusmiddelavhengig som har hatt befatning med et kvantum under terskelverdi av et narkotisk stoff, tidligere er straffet etter straffeloven eller legemiddeloven for befatning med narkotika. Det er ikke uvanlig at rusmiddelavhengige er straffet flere ganger tidligere. Begrunnelsen for rusreformen tilsier etter utvalgets syn at tidligere dommer, forelegg og påtaleunntakelser ikke skal ha betydning når kvantumet i den nye saken er under terskelverdi, jf. også HR-2022-731-A avsnitt 69.

Spørsmålet om reaksjonsvalg ved gjentakelse blir videre aktuelt dersom siktede har fått en betinget reaksjon (betinget påtaleunntakelse eller betinget fengsel) og deretter begår et nytt lovbrudd i prøvetiden. Om situasjonen ved betinget fengsel sier Høyesterett i HR-2022-732-A avsnitt 19:

De betenkeligheter som gjør seg gjeldende ved betinget straff i disse sakene, avdempes ved den praksisomleggingen som fremgår av HR-2022-731-A. Dersom A skulle begå et nytt narkotikalovbrudd hvor kvantumet er under den veiledende grensen på fem gram og til egen bruk, bør reaksjonen i utgangspunktet også for det nye forholdet være påtaleunntakelse eller – om saken fremmes for retten – straffutmålingsfracfall. Er kvantumet i en ny sak under fem gram, bør altså dette forholdet ikke i seg selv føre til at en tidligere betinget dom kommer til soning. Jeg antar at påtaleunntakelse vil være nærliggende å vurdere også i en slik situasjon. Gjelder derimot en ny sak et større kvantum, vil dette forholdet lett kunne gi grunnlag for soning av den betingede dommen sammen med straffen for det nye forholdet.

Riksadvokaten fulgte opp med følgende påtale-direktiv i brevet 13. mai 2022 side 2:

Dersom det i prøveperioden begås nye narkotikalovbrudd i form av bruk, eller erverv eller oppbevaring av en mindre mengde til egen bruk, og mengden ikke overskrider den veiledende grensen (f.eks. 5 gram for heroin), skal saken ikke bringes inn for retten for å gjøre den betingede straffen gjeldende. Dersom det nye forholdet forfølges, skal det normalt avgjøres med en ubetinget påtaleunntakelse.

Utvalget er enig i de siterte uttalelsene fra Høyesterett og riksadvokaten. Hvis det er gitt en

betinget reaksjon ved førstegangsovertridelsen, bør et nytt lovbrudd innenfor terskelverdi møtes med ubetinget påtaleunntakelse eller straffutmålingsfracfall. Hvis derimot det nye lovbruddet gjelder befatning med et større kvantum enn terskelverdi eller formålet ikke er egen bruk, bør det reageres med straff. Hvis den første reaksjonen er betinget fengsel, vil det da kunne være grunnlag for fellesstraff, jf. straffeloven § 39 fjerde ledd.

Det følger for øvrig direkte av bestemmelsene at der det gis ubetinget påtaleunntakelse eller straffutmålingsfracfall for et narkotikalovbrudd, er denne reaksjonsfastsettelsen endelig. Likevel kan den på samme måte som for andre straffer være relevant ved straffutmålingen i en senere sak.

Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig å lovregulere reaksjonsvalg og straffutmåling ved gjentakelse.

10.5.13 Konkurrans

Ved befatning med flere stoffer i realkonkurrans gjelder straffskjerpelsesprinsippet, jf. straffeloven § 79 bokstav a. Retten skal ta utgangspunkt i straffenivået for hvert av stoffene og deretter foreta en samordnende helhetsvurdering. Det skal ikke omregnes til ett stoff, for eksempel basert på rusdoser. Se omtalen av HR-2017-1675-A i punkt 10.5.11.

På samme måte som i HR-2022-2120-A må det riktige være at man ved reaksjonsvalg og straffutmåling skal se helt bort fra befatning med stoff under terskelverdi når reaksjonen for dette isolert sett ville vært straffutmålingsfracfall, og at befatning med kvanta som i beskjedene grad overstiger terskelverdi hvor riktig reaksjon isolert ville vært en kort betinget fengselsstraff, anses skjerpene ved fastsettelsen av den samlede straffen. Det bør etter utvalgets syn komme til uttrykk i domsslutningen at det gis straffutmålingsfracfall for befatningen med stoff under terskelverdi, men det er ikke nødvendig at fengselsstraffen gjøres helt eller delvis betinget dersom det er tale om et kvantum som i beskjedene grad overstiger terskelverdi, for å synliggjøre at befatningen ligger i dette intervallet.

HR-2022-1653-A gjaldt narkotikaovertridelser under terskelverdi (bruk, oppbevaring og besittelse av mindre mengder heroin og tabletter) i konkurrans med andre lovbrudd. Reaksjonen for befatningen med narkotika under terskelverdi ble her presisert ved at Høyesterett gjorde en tilføyelse i domsslutningen, om at «A gis straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61 for én over-

trедelse av straffeloven § 231 første ledd og for tre overtrедelser av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd».

10.6 Beviskrav og presumsjoner

10.6.1 Mandat og problemstilling

I mandatet punkt 2 står det blant annet:

Beviskrav og bevisvurdering. Utvalget skal vurdere hvilket beviskrav som bør gjelde for vurderingen av om gjerningspersonen skal anses som rusavhengig, og hvordan bevisvurderingen skal operasjonaliseres.

Mandatet knytter således spørsmålet om beviskrav til momentet «er rusmiddelavhengig» som utvalget anvender i reaksjonsvalgregelen i tredje ledd i utkastet til ny § 232 a i straffeloven.

Ved utvalgets utkast til § 232 a oppstår imidlertid spørsmålet om beviskrav også for momentet (vilkåret) «til egen bruk» i utkastet første og fjerde ledd.

For disse momentene er det dels spørsmål om hvem som skal ha bevisbyrden: Er det påtalemyndigheten som må føre bevis for at momentene ikke foreligger, slik at den mildere reaksjonsvalgregel ikke får anvendelse; eller er det siktede som må føre bevis for momentene for å kunne nyte godt av den gunstigere regel? Dels er det spørsmål om hvor strengt beviskravet skal være; er alminnelig sannsynlighetsovervekt tilstrekkelig eller skal det mer til, og i tilfelle hvor kvalifisert skal beviskravet være?

Felles for momentene er at det etter utkastet ikke dreier seg om straffbarhetsvilkår. Det er ikke tale om faktiske omstendigheter som betinger eller fritar for straffansvar. Befatning med narkotika er straffbart uansett. Etter utkastet er «til egen bruk» ett av vilkårene for at den mildere straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrедelse skal komme til anvendelse, og for personer som «er rusmiddelavhengig» lovfestes mandatets utgangspunkt om at reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall. Momentene er altså faktiske omstendigheter som reduserer straffansvaret, fordi omstendigheten gjør lovbruddet mindre klanderverdig.

10.6.2 Gjeldende rett

I straffesaker gjelder prinsippet om at enhver rimelig tvil om faktum skal komme tiltalte til gode. I Rt-1998-1945 sier Høyesterett om dette:

Prinsippet om at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode er et gammelt og grunnleggende rettsikkerhetsideal. Dette er blant annet kommet til uttrykk i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 nr 2 hvor det er fastslått at enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal «antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven» («uskyldspresumsjonen»). Begrunnelsen for prinsippet er at konsekvensene av en uriktig fellende dom er mye større enn en uriktig frifinnelse.

[...]

Prinsippet om at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode, skal sikre at ingen blir uskyldig dømt. Det er enighet i strafferettsteorien om at det ikke kan stilles de samme beviskrav med hensyn til alle straffbarhetsbetingelser. Det kan f.eks ikke stilles like strenge beviskrav til tilregnelighet og subjektiv skyld som når det er spørsmål om tiltalte har begått den handling det er tale om. Hva som er rimelig tvil, må i noen grad også bero på sakens art [...]. Etter min oppfatning er det imidlertid viktig å understreke at det her tales om nyanser. For å sikre at ingen blir uskyldig dømt, må prinsippet om at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode, håndheves strengt.

Prinsippet gjelder således for straffbarhetsbetingelsene, altså de faktiske omstendigheter som må foreligge for at tiltalte skal kunne straffedømmes. For omstendigheter som bare har betydning for reaksjonsvalg eller straffutmåling, er beviskravet ikke uten videre like strengt. I den nevnte avgjørelsen i Rt-1998-1945 fant Høyesterett at ved avgjørelsen av hvor stort kvantum narkotika tiltalte hadde innført og omsatt, måtte rimelig tvil komme tiltalte til gode på samme måte som hvor det er spørsmål om hvorvidt handlingen er begått. Dette gjaldt selv om kvantumet bare hadde betydning for straffutmålingen og ikke for subsumsjonen. Begrunnelsen er at i narkotikasaker har omfanget stor betydning for straffutmålingen.

Om beviskravet for elementer som hører under straffutmålingen, viser Høyesterett i HR-2022-1996-U avsnitt 39 til Johs. Andenæs, Alminnelig strafferett, 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Oslo 2016, side 103, som deretter siteres:

Ved momenter som bare har betydning for straffutmålingen, vil nok beviskravet variere. I Rt. 1998 s. 1945 kom Høyesterett til at det ordinære beviskravet i straffesaker ikke bare gjelder hvor kvantum narkotika har betydning for

hvilket ledd i strl. 1902 § 162 (nå §§ 231 og 232) handlingen skal subsumeres under, men også hvor dette bare har betydning for straffutmålingen. Det samme må gjelde i andre tilfeller hvor omfanget har betydning for straffutmålingen. Og det samme bør kanskje også gjelde for andre omstendigheter ved handlingen som påvirker straffverdigheten. Ved omstendigheter som ligger utenfor handlingen, f.eks. om det foreligger en rehabiliteringssituasjon som kan begrunne en betinget dom, vil man ikke la samme tvil komme tiltalte til gode.

Utvalget bemerker at både elementet «rusmiddelavhengig» og «egen bruk» er straffutmålingsmomenter som ligger utenfor selve den straffbare handlingen. «Rusmiddelavhengig» viser til et personlig forhold hos gjerningspersonen, og «egen bruk» stiller krav til gjerningspersonens formål med den straffbare befatningen. Det er ikke avklart i rettspraksis hvilket beviskrav som her gjelder, herunder om beviskravet etter omstendighetene varierer fra sannsynlighetsovervekt til klar sannsynlighetsovervekt.

I HR-2022-731-A avsnitt 46 uttaler Høyesterett om beviskravet for egen bruk:

Det er i utgangspunktet et bevissspørsmål om en mengde narkotika er til egen bruk. Er det tvil, må denne komme tiltalte til gode, og det må legges til grunn at stoffet faktisk var til egen bruk.

Høyesterett sier imidlertid ikke noe mer om beviskravet, og ut fra konteksten synes det ikke som Høyesterett mener å oppstille et strengt beviskrav. Etter utvalgets syn er det således ikke holdepunkter for at Høyesterett har ment at det alminnelige strafferettslige beviskravet om at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode, også skal gjelde for vilkåret «egen bruk». Det er klart at påtalemyndigheten har tvilsrisikoen, men om beviskravet skal være strengere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt og i tilfelle hvor kvalifisert sannsynlighetsovervekten må være, er ikke avklart.

I riksadvokatens brev 13. mai 2022 uttales det på side 1 at «[i] fravær av holdepunkter som tilsier at den mistenkte er å anse som rusavhengig, kan det legges til grunn at personen ikke er rusavhengig», og at «[v]ed holdepunkter som tilsier rusavhengighet, skal tvil komme den mistenkte til gode». I notatet som var vedlagt brevet, fremholdes det på side 13–14:

Høyesterett har i de tre sakene [HR-2022-731-A, 732-A og 733-A] ikke uttalt seg om beviskravet ved vurderingen av om tiltalte er rusavhengig. Ettersom spørsmålet vil kunne ha bestemmende betydning for hvorvidt det skal utmåles en straff, vil det trolig måtte kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt for å kunne legge til grunn at gjerningspersonen ikke er rusavhengig, dersom det først er reist spørsmål i saken om dette. Tvil om dette spørsmålet vil dermed gjennomgående måtte komme gjerningspersonen til gode. Nøyaktig hvor sterke bevis som kreves for å gjendrive tvil om personen er rusavhengig, er ikke rettslig avklart per i dag.

Efjestad argumenterer i punkt 2.4 i sin artikkel for at det strafferettslige beviskravet (dvs. at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode) skal anvendes ved bedømmelsen av om siktede skal anses rusmiddelavhengig. Han viser til det dreier seg om et forhold av stor betydning for straffen, ettersom det ikke skal utmåles noen straff i det hele tatt dersom siktede er rusmiddelavhengig.

Utvalget deler ikke dette synet. Anvendelse av det strafferettslige beviskravet om at enhver rimelig tvil skal komme siktede til gode vil medføre at påtalemyndigheten og domstolene skal legge til grunn at siktede er rusmiddelavhengig med mindre denne muligheten kan utelukkes. Et slikt beviskrav vil derfor med nødvendighet innebære at mange personer som ikke er rusmiddelavhengige i strafferettslig forstand, vil bli omfattet av omleggingen, slik at denne vil favne videre enn Stortinget forutsatte ved sin behandling av rusreformen. Ettersom alternativet til påtaleunntakelse/straffutmålingsfracfall er en mindre bot, jf. punkt 8.2.3 ovenfor, er det dessuten tale om et valg mellom to milde reaksjoner. Selv om den formelle forskjellen er stor (straff eller annen strafferettslig reaksjon), er den reelle betydningen for siktede liten. Etter utvalgets syn er det da ikke grunn til å fravike utgangspunktet om at beviskravet er mindre strengt for omstendigheter som gjelder siktedes personlige forhold når dette skal legges til grunn ved reaksjonsvalg og straffutmåling. Om utvalgets forslag vises til punkt 10.6.4. nedenfor.

10.6.3 Overordnede rettslige rammer – EMK og Grunnloven

Spørsmålet her er hvilken frihet lovgiver har ved utforming av beviskrav i strafferetten. Lovgiver må holde seg innenfor de rammer som følger av

Grunnloven og EMK, særlig uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 og lovskravet i artikkel 7, og den korresponderende bestemmelsen i Grunnloven § 96. Utvalget skal vurdere hvilket beviskrav som bør gjelde for elementene «til egen bruk» og «er rusmiddelavhengig». Som nevnt i punkt 10.6.1 ovenfor, er ingen av disse elementene straffbarhetsvilkår i den forstand at eksistensen av eller fravær av elementet er avgjørende for spørsmålet om straffansvar. Etter utvalgets utkast er «til egen bruk» ett av vilkårene for at den mildere straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrедelse i ny § 232 a i straffeloven skal komme til anvendelse, og for personer som «er rusmiddelavhengig» lovfestes mandatets utgangspunkt om at reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall. Rusmiddelavhengighet er således et straffutmålingsmoment ved pådømmelse etter utkastet til § 232 a. Begge de nevnte omstendigheter er altså faktiske omstendigheter som reduserer straffansvaret fordi omstendigheten gjør lovbruddet mindre klanderverdig. Utvalget må vurdere om lovgiver for slike elementer kan velge det beviskravet som anses mest hensiktsmessig, eller om Grunnloven eller EMK begrenser lovgivers frihet og i så fall hvilke begrensninger som gjelder.

Ved grunnlovsvedtak i 2014 ble nytt annet ledd tilføyd i § 96:

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inn-til skyld er bevist etter loven.

Formålet med uskyldspresumsjonen er å forhindre at uskyldige personer blir straffet og å ivareta omdømmet til den som er eller har vært under etterforskning for straffbare forhold.⁴³

I forarbeidene til grunnlovsendringen fremholdes sammenhengen mellom uskyldspresumsjonen og lovskravet.⁴⁴

Uskyldspresumsjonen er nært knyttet til lovskravet på strafferettens område. Lovskravet vil tape mye av sitt effektive menneskerettsvern dersom domfellelse skjer uten at det er ført tilstrekkelig bevis for skyld. Uskyldspresumsjonen blir på mange måter en viktig forutsetning for at lovskravet skal kunne gi et tilstrekkelig vern på strafferettens område.

Videre uttales samme sted:

Den foreslåtte formuleringen til ny § 96 annet ledd vil ikke gå lenger enn det som allerede følger av gjeldende rett. Formuleringen vil i stedet oppsummere i én setning de ulike sidene ved uskyldspresumsjonen, herunder særlig at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Slik vil denne enkle setningen kunne bidra til å befeste et særlig viktig rettsstatsprinsipp i Grunnloven.

Tilregnelighetsutvalget drøftet det strafferettslige beviskravet og Grunnloven i sin utredning NOU 2014: 10 *Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern* punkt 10.2.2.3. Det uttales her at det «er ikke gitt at bestemmelsen i seg selv kan tas til inntekt for et beviskrav av konstitusjonell rang, i det ordlyden kan tyde på at uskyldspresumsjonens nærmere innhold forutsettes fastsatt ved formell lov». Samtidig peker Tilregnelighetsutvalget samme sted på at det i forarbeidene likevel synes å være «lagt til grunn at det med bestemmelsen også ble innført et materielt beviskrav i Grunnloven».

Tilregnelighetsutvalget konkluderte slik:

Uten å ta endelig stilling til hvilket beviskrav som forutsettes å ligge i Grunnlovens § 96, kan utvalget vanskelig se at den nye grunnlovsbestemmelsen vil være til hinder for å senke kravet dersom det finnes gode grunner for det. En eventuell senkning bør nok helst ha støtte i lovgivningen, slik at domstolene ikke står fritt til å avgjøre spørsmålet.

Dette utvalget er enig i dette. Utvalget bemerker i tillegg at uttalelsene i forarbeidene til grunnlovsendringen tar sikte på omstendigheter som er avgjørende for domfellelse, dvs. for om en handling er straffbar. Beviskrav for andre elementer omtales ikke.

I lys av dette og formålet om å kodifisere prinsippet i gjeldende rett i kortform kan det ikke legges til grunn at det strenge beviskravet er ment å ha et såpass vidt virkeområde at også utvalgets to problemstillinger omfattes. Utvalget finner det etter dette klart at Grunnloven ikke er til hinder for at lovgiver kan oppstille et lavere beviskrav enn at enhver rimelig tvil skal komme siktede til gode ved omstendigheter som ikke er avgjørende for om handlingen er straffbar, men som reduserer straffansvaret fordi omstendigheten gjør lovbruddet mindre klanderverdig.

⁴³ Se f.eks. Rt-2007-1217 avsnitt 50 med videre henvisninger.

⁴⁴ Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 130

I EMK fremgår uskyldspresumsjonen av artikkel 6 nr. 2:

Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

I en rekke avgjørelser har EMD understreket at påtalemyndigheten har bevisbyrden (bevisføringsplikten) i straffesaker. Domstolen har også i en rekke avgjørelser fremholdt at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode.⁴⁵ Men det foreligger lite praksis fra EMD som går nærmere inn på hvor fritt statene står i å regulere beviskravet i straffesaker. EMD har i større grad gått inn på bruk av faktiske presumsjoner.

Høyesterett har tatt stilling til om EMK artikkel 6 nr. 2 stiller minstekrav til hvilket beviskrav som må legges til grunn. Sakene omhandler ikke det som i Norge regnes som en straffesak, men saker om administrative sanksjoner, som er straffesaker etter artikkel 6 nr. 2.

I Rt-2007-1217 (tilbakekall av ervervstillatelse etter saltvannsfiskeloven) konkluderte flertallet (tre dommere), på grunnlag av en generell drøftelse av artikkel 6 nr. 2, med at bestemmelsen inneholder et beviskrav for sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Det ble videre lagt til grunn at for den sanksjonen som ble ansett som straff etter EMK artikkel 6, innebar artikkel 6 nr. 2 et krav om klar sannsynlighetsovervekt. Rettens mindretall (to dommere) var uenige i at uskyldspresumsjonen inneholder et operasjonelt beviskrav.

I storkammeravgjørelsen i Rt-2008-1409 (tilleggsskatt) fant et flertall på seks dommere at EMK artikkel 6 nr. 2 inneholder et beviskrav for sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Flertallet la videre til grunn at konvensjonen neppe stiller samme krav til bevisets styrke ved alle sanksjoner som er straff etter artikkel 6, og at beviskravet ved ileggelse av ordinær tilleggsskatt er klar sannsynlighetsovervekt.⁴⁶ Et mindretall på fem dommere mente at artikkel 6 nr. 2 ikke inneholder et operasjonelt kvalifisert beviskrav.⁴⁷

I fremstillingen ovenfor er oppmerksomheten rettet mot beviskravet for domfellelse, dvs. ved avgjørelsen av om siktede er skyldig i et straffbart forhold. EMK stiller ikke samme krav til bevisets styrke ved omstendigheter som legges til grunn

ved reaksjonsfastsettelsen, se Kjølbros side 736. I *Bikas mot Tyskland*⁴⁸ gjaldt tiltalen 54 seksuelle overgrep, men Bikas ble bare dømt for fire av disse. Selv om bevisene ikke var tilstrekkelige til domfellelse for de øvrige 50 tilfellene, innebar det ingen krenkelse av uskyldspresumsjonen at også disse ble tillagt vekt ved straffutmålingen. Der var beviskravet lavere. EMD uttaler i avsnitt 57–59:

57. Finally, the Court also recalls that Article 6 § 2 does not apply to allegations made about the accused's character and conduct as part of the sentencing process (see paragraphs 33 above).
58. The Court considers that, in these circumstances, the applicant was found guilty, in substance, also of the fifty further offences, to which a different standard of proof was applied. That standard of proof was sufficient, under domestic law, for taking these offences into account in the sentencing process, but not for formally convicting the applicant thereof.
59. The Court observes that the standard of proof necessary for finding a person guilty of an offence is for the national authorities to determine. The Court therefore considers that the applicant in the present case was proved guilty, in accordance with the standards which were, and could be fixed by domestic law, also of the fifty further incidents in question and that the presumption of innocence was therefore rebutted.

Etter utvalgets syn er EMK ikke til hinder for at lovgiver oppstiller et lavere beviskrav enn at enhver rimelig tvil skal komme siktede til gode for faktiske omstendigheter som ikke er avgjørende for om handlingen er straffbar, men som reduserer straffansvaret fordi omstendigheten gjør lovbruddet mindre klanderverdig. Lovgiver har en betydelig frihet på dette området så lenge formålet er saklig og reguleringen proporsjonal i lys av de hensyn som gjør seg gjeldende. Det nevnes at Tilregnelighetsutvalget inntok et slikt standpunkt i relasjon til bevissspørsmål som tilregnelighetsvurderingen reiser.⁴⁹ Tilregnelighet er et straffbarhetsvilkår, og lovgivers skjønnsfrihet må antas å være markert større der bevissspørsmålet ikke knytter seg til et straffbarhetsvilkår.

Et spørsmål for seg er om lovgiver kan regulere beviskravet ved å oppstille presumsjoner.

⁴⁵ Se bl.a. gjennomgangen i Rt-2007-1217 avsnitt 53 til 55.

⁴⁶ Se drøftelsen i avsnitt 70 flg.

⁴⁷ Avsnitt 116 flg.

⁴⁸ Dom 25. januar 2018 i sak 76607/13.

⁴⁹ Se NOU 2014: 10 punkt 10.2.2.4 (s. 183).

Presumsjoner om faktum bygger vanligvis på erfaring om sammenheng mellom fenomener. En faktisk presumsjon innebærer at loven legger til grunn en formodning om at dersom faktum A er til stede, foreligger også faktum B. En presumsjon kan kombineres med et beviskrav, slik at presumsjonen kan motbevise. Det er dessuten spørsmål om bevisbyrden kan snus, slik at det overlates til siktede å motbevise presumsjonen. Presumsjoner kan for øvrig også være verdibaserte, dvs. være begrunnet i lovgivers verdisyn uavhengig av om presumsjonen lar seg begrunne ut fra erfaring. Bestemmelsen om ruskjøring i vegtrafikkloven § 22 er et eksempel på en presumsjon som ikke kan motbevise. Dersom en motorvognfører har høyere alkoholkonsentrasjon i blodet enn 0,2 promille, «regnes han i alle tilfeller for påvirket av alkohol i henhold til bestemmelsene i loven». Et eksempel på en presumsjon som kan motbevise, og der bevisbyrden også er snudd, er viltloven § 48 a om oppbevaring av fredet vilt eller fredede egg. Slik oppbevaring er straffbar etter viltloven § 56, men mistenkte kan fri seg fra straffansvaret dersom «han for det enkelte eksemplar kan godtgjøre at han har nødvendig tillatelse».

Innenfor utvalgets mandat er det aktuelt å vurdere presumsjoner for rusmiddelavhengighet og egen bruk. Som utgangspunkt overlater EMK til statene å fastsette hvilke betingelser som må være oppfylt for at straffansvar skal inntre, herunder hvilket skyldkrav som skal gjelde, se Kjølbro side 722. Det heter videre samme sted at uskyldspresumsjonen ikke generelt er til hinder for nasjonale regler om formodning for straffansvar, men at den setter noen begrensninger.

I EMDs storkammerdom *G.I.E.M. m.fl. mot Italia*⁵⁰ avsnitt 243 heter det om presumsjoner:

Presumptions of fact or of law operate in every legal system. The Convention does not prohibit such presumptions in principle; it does, however, require the Contracting States to remain within certain limits in this respect as regards criminal law. According to the case-law, these limits will be overstepped where a presumption has the effect of making it impossible for an individual to exonerate himself from the accusations against him, thus depriving him of the benefit of Article 6 § 2 of the Convention (see, among other authorities, *Salabiaku v. France*, 7 October 1988, §§ 27-28, Series A no. 141-A; *Janosevic v. Sweden*, no. 34619/97, § 68; ECHR

2002 – VII and *Klouvi v. France*, no. 30754/03, § 48, 30 June 2011).

I storkammerdommen i Rt-2008-1409 avsnitt 103 oppsummerer førstvoterende rettstilstanden etter EMK slik:

Avgjørelsene fra EMD viser, som nevnt, at Domstolen aksepterer nasjonale lovregler som stiller opp presumsjoner og/eller snur bevisbyrden, såfremt den nasjonale reguleringen samlet sett ikke krenker kravet om rettfærdig rettergang og uskyldspresumsjonen. Hvorvidt EMD vil akseptere en konkret nasjonal regulering, vil i høy grad bero på sakens art. [...]

Presumsjoner er således tillatt innenfor visse grenser,⁵¹ og helt sentralt i forholdsmessighetsvurderingen er at siktedes mulighet til å forsvare seg, dvs. motbevise presumsjonen, må være ivare tatt.

For utvalget er det ikke spørsmål om beviskrav for straffbarhetsvilkår, men om beviskrav for vilkår og momenter i en bestemmelse om en mildere subsumsjon eller reaksjon. Utvalget finner det lite tvilsomt at lovgiver uten å krenke EMK kan velge det beviskrav som anses mest hensiktsmessig både for momentet «er rusmiddelavhengig» og «til egen bruk».

10.6.4 Utvalgets vurderinger og forslag

10.6.4.1 Innledning

Temaet her er hvilket beviskrav som bør velges for momentene «til egen bruk» og «er rusmiddelavhengig».

Etter utvalgets utkast til ny § 232 a i straffeloven er «egen bruk» et vilkår for at den mildere straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrедelse skal få anvendelse, jf. første ledd, mens «rusmiddelavhengig» er et moment som kan utløse en mildere reaksjon. Dersom gjerningspersonen som bruker eller innehar et mindre kvantum narkotika til egen bruk, er rusmiddelavhengig, skal reaksjonen normalt være ubetinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsfracfall, jf. tredje ledd.

I punkt 10.6.4 ovenfor har utvalget lagt til grunn at lovgiver uten å krenke Grunnloven eller EMK kan velge det beviskrav som anses mest hensiktsmessig.

⁵⁰ Jf. storkammerdom 28. juni 2018 i sak 1828/06 m.fl.

⁵¹ Se også plenumsdommen i Rt-2005-833 avsnitt 74.

10.6.4.2 «Rusmiddelavhengig»

I utvalgets lovutkast foreslås beviskravet regulert slik i tredje ledd: «Dersom en overtredelse av første ledd er begått av en person over 18 år, og det må antas at personen er rusmiddelavhengig [...]». Formuleringen «[dersom] det må antas» er ment å innebære et krav om at det må foreligge noe mer enn sannsynlighetsovervekt for at personen er rusmiddelavhengig. Det må foreligge konkrete holdepunkter av en viss styrke for at dette skal legges til grunn. I fravær av slike holdepunkter må påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge til grunn at siktede ikke er rusmiddelavhengig, slik også riksadvokaten gjør i sitt brev 13. mai 2022. Dette gjelder selv om det rent strafferettslig er mest gunstig å bli ansett som rusmiddelavhengig.

I praksis vil imidlertid spørsmålet om beviskrav sjelden komme på spissen. I de fleste tilfeller vil spørsmålet om rusmiddelavhengighet ikke by på tvil; det vil være klart at vedkommende er eller ikke er rusmiddelavhengig. Ellers må normal-situasjonen antas å bli at siktede selv påberoper rusmiddelavhengighet der det er aktuelt, ettersom det medfører den mildeste strafferettslige reaksjonen. I lys av at spørsmålet reelt har liten betydning, er det vanligvis neppe grunn for politiet og påtalemyndigheten til å bruke omfattende etterforskningsressurser på å etterprøve holdbarheten av siktedes anførsel. I praksis kan derfor rusmiddelavhengighet i noen tilfeller bli lagt til grunn når siktede sier at hen er avhengig, selv om dette har begrenset støtte i sakens øvrige opplysninger.

Det vil nok også være tilfeller der siktede ikke ønsker å påberope rusmiddelavhengighet, både der hen er rusmiddelavhengig og i grensetilfellene. Selv om det strafferettslig er mest gunstig å bli klassifisert som rusmiddelavhengig, kan siktede av andre grunner foretrekke å bli ansett som ikke avhengig. Det kan være at hen ikke ønsker å bli påført det stigma som det innebærer å være stemplet som rusmiddelavhengig, eller det kan være at hen i andre sammenhenger har behov for å unngå denne karakteristikken. Et nærliggende eksempel er at den som skal få førerkort eller våpenlisens må være edruelig, jf. vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd og våpenloven § 16 første ledd.

Også i slike tilfeller er det normalt liten grunn til å etterprøve siktedes anførsel, slik at påtalemyndigheten eller domstolen ved reaksjonsfastsettelsen vil legge til grunn at hen ikke er rusmiddelavhengig. Gitt at det normalt ikke er grunn til å bruke etterforskningsressurser på å etterprøve en anførsel om rusmiddelavhengighet i

noen retning, vil grunnlaget for påtalemyndighetens reaksjonsvalg i hovedsak være siktedes egne opplysninger og den informasjon om siktede som politiet har fra før.

10.6.4.3 «Egen bruk»

Etter utvalgets syn bør det, på samme måte som i Danmark, oppstilles en faktisk presumsjon for at formålet er egen bruk når en rusmiddelavhengig har befatning med stoff i mengder som er mindre enn en angitt terskelverdi. Både retts tekniske og operasjonelle hensyn taler for en slik regelutforming. Ettersom bestemmelsen om subsumsjon og reaksjonsvalg gjennomgående kun vil ha marginal strafferettslig betydning, bør den gjøres så enkel som mulig og inneholde så få skjønnsmessige vilkår som mulig. Hvis det er tvil om hva det mest sannsynlige formålet med ervervet eller innehavet er, må denne komme siktede til gode. Det betyr at det legges til grunn at formålet er egen bruk, slik det også er etter gjeldende rett, jf. punkt 10.6.2 foran.

Det må imidlertid være mulig for påtalemyndigheten å motbevise presumsjonen. De momentene som er nevnt ovenfor fra proposisjonen, Høyesteretts avgjørelser, riksadvokatens brev og de danske retningslinjer vil stå sentralt i en slik vurdering. Momenter som kan tyde på at siktede driver med salg, kan således blant annet være tidligere narkotikahistorikk, mengden narkotika, styrkegrad, måten stoffet er pakket på, beslagsstedet, funn av gjenstander (vekt mv. som er egnet til å dele og veie opp små mengder narkotika), funn av kontantbeløp og eventuelle narkotikaregnskap.

Utvalget ser det etter dette slik at påtalemyndigheten og eventuelt domstolen skal legge det mest sannsynlige formålet til grunn ved vurderingen av om den narkotikaen som siktede har ervervet eller innehatt, var til egen bruk eller bestemt for videresalg. Ved fravær av holdepunkter i noen retning skal det legges til grunn at stoffet var til egen bruk. Det skal altså være slik at bevisbyrden påhviler påtalemyndigheten som i tilfelle må føre bevis for at formålet med befatningen var et annet enn egen bruk (for eksempel videresalg); det er ikke siktede som skal godtgjøre at stoffet var til egen bruk.

Det kan stilles spørsmål om den presumsjonsregelen som utvalget foreslår, vil ha særlig selvstendig betydning ved siden av beviskravet. Utvalget mener imidlertid uansett at det av pedagogiske grunner er hensiktsmessig å innta en slik presumsjonsregel i loven. Dessuten kan for-

arbeidernes omtale av beviskravet for vilkåret egen bruk med fordel knyttes til denne bestemmelsen.

Egen bruk skal altså etter utvalgets syn legges til grunn med mindre det er konkrete holdepunkter som gjør det mer sannsynlig at formålet med befatningen var et annet. Det må her også legges vekt på håndhevingsmessige og operative hensyn. Beviskravet kan ikke stilles strengere enn at det bør være nokså enkelt for politiet på stedet å vurdere om formålet er egen bruk eller videresalg.

10.7 Utvalgets lovutkast

10.7.1 Generelt om mandatet og utvalgets lovutkast

Etter mandatet skal utvalget utrede og foreslå en lovregulering av utgangspunktet om at rusmiddelavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfravall eller ubetinget påtaleunntakelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Videre har Stortinget i et anmodningsvedtak som også er inntatt i utvalgets mandat, bedt regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk.

Utvalget følger opp dette med å foreslå en ny straffebestemmelse som rammer bruk av narkotika samt erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk. Denne vil gjelde for alle og er således ikke begrenset til personer som er rusmiddelavhengige. Utvalget foreslår videre at den nye bestemmelsen skal inneholde regler om reaksjonsvalg. Blant annet foreslås lovfestet utgangspunktet om at reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunntakelse eller straffutmålingsfravall dersom gjerningspersonen er rusmiddelavhengig.

Om strafferamme og straffenivå, jf. anmodningsvedtaket, vises til punkt 10.7.5 nedenfor.

10.7.2 Plassering – legemiddeloven eller straffeloven

Utvalget har utformet utkastet til ny bestemmelse slik at den enten kan plasseres i legemiddeloven (for eksempel som ny § 31 a) eller som ny § 232 a i straffeloven. Etter utvalgets syn taler de beste grunner for å velge plasseringen i straffeloven. Dersom lovgiver velger plassering som § 31 a i legemiddeloven, må henvisningsbestemmelsene i straffeloven § 37 første ledd bokstav k og § 53 fjerde ledd annet punktum endres tilsvarende. Det

samme gjelder brukerromsloven § 4 første ledd bokstav b, forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll § 3 bokstav a, utvalgets forslag til endring av straffeprosessloven § 171 annet ledd, ny §§ 71 d og 157 b i straffeprosessloven og ny § 18-4 i påtaleinstruksen, og utvalgets utkast til ny forskrift om terskelverdier.

Om de generelle momenter som bør vektlegges ved avgjørelsen av hvor et straffebud bør plasseres, vises til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.2. Avgjørende for utvalget har vært at den strafferettslige reguleringen av narkotikalovbrudd bør samles ett sted. Etter utvalgets syn er det uheldig at temmelig likeartede handlinger i dag omfattes både av straffeloven og legemiddeloven. Således er grensen mellom besittelse (legemiddeloven) og oppbevaring (straffeloven) objektivt uklar, og dessuten kan subjektive forhold avgjøre subsumsjonen. Selv om kvantumet er lite, dreier det seg om oppbevaring (straffeloven) hvis formålet er videresalg, mens det foreligger besittelse (legemiddeloven) hvis formålet er egen bruk. Det uklare grensesnittet mellom straffeloven og legemiddeloven vil forsterkes dersom utvalgets forslag til terskelverdier blir gjennomført. Befatning med narkotika innenfor terskelverdi til egen bruk kan da – avhengig av mengden – enten være besittelse etter legemiddeloven eller oppbevaring etter straffeloven. For reaksjonsvalg og straffutmåling har subsumsjonen ingen betydning. En lovstruktur der det i tillegg til de nåværende (vanlig) «narkotikaovertrедelse» (straffeloven § 231) og «grov narkotikaovertrедelse» (straffeloven § 232) også opereres med en tredje kategori «mindre narkotikaovertrедelse» passer for øvrig godt med straffelovens ordning ellers, sml. særlig lovens kapittel 27, 28 og 30.

10.7.3 Handlingsnorm og skyldkrav

Utvalget foreslår at den nye bestemmelsen skal ramme bruk av narkotika samt erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk. Sammenlignet med den någjeldende bestemmelsen i legemiddeloven § 31 annet ledd er handlingsnormen utvidet på to punkter. For det første tilføyes erverv, jf. punkt 10.4. For det andre erstattes besittelse med innehav. Besittelsesbegrepet er nokså snevert og omfatter bare én til to brukerdoser, jf. punkt 8.2.1 og 10.4 med videre henvisninger. Innehav brukes derimot som en fellesbetegnelse på besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven av narkotika til egen bruk når mengden ikke overstiger terskel-

verdiene, jf. punkt 10.4. Med utvalgets forslag til terskelverdier for de ulike stoffene, jf. punkt 10.5.8 og utkastet til forskrift, kan innehav omfatte større kvanta enn det som kan regnes som besittelse etter legemiddeloven.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven § 21. Utvalget foreslår at også uaktsom overtrædelse skal være straffbar, men med en lavere strafferamme. Dette er en videreføring av gjeldende rett, ettersom både legemiddeloven § 31 og straffeloven § 231 omfatter uaktsomme overtrædelser.

Bestemmelsen i første ledd i utkastet gjelder for alle, uavhengig av alder og uavhengig av personens forhold til rusmidler. Således omfattes både ungdom (fra 15 år, jf. straffeloven § 20 første ledd) og voksne brukere, og det er uten betydning om det dreier seg om eksperimentbruk, rekreasjonsbruk, høyrisikobruk, skadelig bruk eller rusmiddelavhengighet. Om reaksjonsvalg og straffenivå for ulike grupper vises til punkt 10.7.5.3 nedenfor.

10.7.4 Beviskrav for rusmiddelavhengighet og egen bruk

I utvalgets utkast til ny § 232 a i straffeloven er beviskravet for rusmiddelavhengighet angitt i tredje ledd ved formuleringen «[dersom] det må antas at personen er rusmiddelavhengig». Dette innebærer at det kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt. Det må foreligge konkrete holdpunkter av en viss styrke for å anta at personen er rusmiddelavhengig. I fravær av slike holdpunkter må påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge til grunn at siktede ikke er rusmiddelavhengig. Det vises til punkt 10.6.4.2.

Ved vurderingen av om narkotika innenfor terskelverdi er til egen bruk eller bestemt for videresalg skal påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge det mest sannsynlige formålet til grunn. Beviskravet er forutsatt i den presumsjonsregelen for rusmiddelavhengige som er inntatt i § 232 a fjerde ledd tredje punktum. Det vises til punkt 10.6.4.3. Bevisbyrden påhviler påtalemyndigheten som i tilfelle må føre bevis for at formålet med befattningen var et annet enn egen bruk (for eksempel videresalg); det er ikke siktede som skal godtgjøre at stoffet var til egen bruk.

10.7.5 Strafferamme og straffenivå

10.7.5.1 Valg av strafferamme

Utvalget foreslår at hovedstrafferammen skal være bot eller fengsel inntil seks måneder. Dette

er samme strafferamme som i legemiddeloven § 31 annet ledd bortsett fra at tilføyselsen «eller begge deler» ikke er beholdt. Dette tillegget er med i legemiddeloven av prosessuelle grunner for at strafferammen skal innebære «høyere straff enn fengsel i seks måneder», noe som utløser adgang til pågripelse, jf. straffeprosessloven § 171. Utvalget mener prinsipielt at strafferammer bør fastsettes på grunnlag av strafferettslige hensyn uten sideblikk til prosessuell virkning. Eventuelle prosessuelle konsekvenser bør reguleres i prosesslovgivningen. Det vises til utvalgets redegjørelse for de alminnelige hensyn ved fastsettelse av strafferammer i punkt 20.1.4.

I og med at utkastet utvider handlingsnormen på to punkter sammenlignet med legemiddeloven, jf. punkt 10.7.3 ovenfor, finner utvalget det ikke riktig å foreslå bot alene som strafferamme for forsettlige overtrædelser. Denne endringen i handlingsnormen gjør også at Stortingets anmodningsvedtak, som konkret gjaldt brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika, blir mindre relevant. Utvalget mener likevel at straffenivået for det som i dag er legemiddelovertrædelser (bruk og besittelse) fortsatt skal være bot. Imidlertid er dagens straffenivå i noen tilfeller fengsel for befattning til egen bruk med kvanta som er større enn besittelse etter legemiddeloven, men som likevel vil være innehav etter utkastet. Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å endre etablert påtalepraksis om grensen mellom forelegg på bot og tiltale med påstand om betinget fengsel for personer som ikke er rusmiddelavhengige. Også muligheten for fremtidig økning av terskelverdiene tilsier at det er behov for å ha fengsel med i strafferammen.

Ettersom legemiddeloven § 31 rammer både forsettlige og uaktsomme overtrædelser og straffeloven § 231 har en mildere sidestrafferamme i annet ledd for uaktsomme overtrædelser, foreslår utvalget at også den nye bestemmelsen om mindre narkotikaovertrædelse bør omfatte uaktsomme lovbrudd. Her er det tilstrekkelig at strafferammen er bot, jf. første ledd annet punktum i utkastet.

10.7.5.2 Strafferettslige konsekvenser

Strafferettslige konsekvenser oppstår i hovedsak i de tilfeller der lovbrudd som nå er erverv eller oppbevaring etter straffeloven § 231 med strafferamme bot eller fengsel inntil to år, blir erverv eller innehav etter utkastet med strafferamme bot eller fengsel inntil seks måneder. Her fører den lavere strafferammen til at forsøk blir straffritt, jf.

straffeloven § 16 som har strafferammekrav fengsel i ett år eller mer. Videre reduseres den strafferettslige foreldelsesfristen fra fem år til to år, jf. straffeloven § 86 første ledd, og tidsfristen for gjentakelsesvirkning i straffeloven § 79 bokstav b annet ledd forkortes.

Utvalget kan ikke se at de strafferettslige konsekvensene utgjør innvendinger av særlig vekt mot utvalgets forslag til strafferamme.

For øvrig skal nevnes at som følge av strafferammen vil bot for overtredelse av straffeloven § 232 a ikke bli opplyst på ordinær politiattest, i motsetning til bot for overtredelse av § 231, jf. politiregisterloven § 40 nr. 2 bokstav f og § 40 nr. 3 bokstav c og punkt 8.2.4 foran.

Prosessuelle konsekvenser av den valgte strafferammen behandles i punkt 11.2. Forvaltningsrettslige konsekvenser omtales i punkt 11.4.4.

10.7.5.3 Reaksjonsvalg og straffenivå

I samsvar med mandatet foreslår utvalget i tredje ledd i utkastet å lovfeste utgangspunktet om at normalreaksjonen for rusmiddelavhengiges befatning med narkotika innenfor terskelverdi skal være ubetinget påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69, eller straffutmålingsfrfall, jf. straffeloven § 61, og det angis momenter som påtalemyndigheten og domstolen skal legge vekt på ved bedømmelsen av om gjerningspersonen er rusmiddelavhengig, jf. punkt 10.2.5.

Videre foreslår utvalget i utkastet til annet ledd en generell bestemmelse om at påtalemyndigheten kan velge å avgjøre saken med betinget eller ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69, og at domstolen kan velge å reagere med straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60 eller straffutmålingsfrfall etter straffeloven § 61. Disse reaksjonene er ikke straff, men såkalte andre strafferettslige reaksjoner, jf. straffeloven § 30 bokstav a, b og f, og vilkåret i utkastet er at hensynet til straffens formål ikke tilsier at det bør reageres med straff. Annet ledd tar særlig sikte på unge lovovertrедere og personer som har en problematisk bruk av narkotika, men som ikke har utviklet avhengighet. Grunnen til at normalreaksjonen for rusmiddelavhengige etter mandatet skal være ubetinget påtaleunntatelse er formentlig at disse ofte allerede er i kontakt med hjelpeapparatet. For rusmiddelavhengige som ikke aktivt mottar hjelp, kan det være hensiktsmessig at påtaleunntatelsen gjøres betinget med pålegg om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker som særvilkår, slik at disse kan sluses inn i hjelpeapparatet.

Etter utvalgets syn bør normalreaksjonen for andre voksne være bot for bruk av narkotika og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdi. Reaksjonen bør altså være bot overfor eksperiment- og rekreasjonsbrukere, som utgjør det store flertall av overtrедere, likevel slik at fengsel kan være aktuelt i det øvre sjikt av innehav. Som nevnt ovenfor, er det etter utvalgets syn ikke grunn til å endre etablert påtalepraksis om grensen mellom forelegg på bot og tiltale med påstand om betinget fengsel for personer som ikke er rusmiddelavhengige.

For ungdom mellom 15 og 18 år bør den foretrukne reaksjonen fortsatt være betinget påtaleunntatelse med prøvetid etter straffeprosessloven § 69 annet ledd. Dette bør normalt kombineres med et særvilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Se nærmere i punkt 16.6.3.2 nedenfor.

For ungdom mellom 15 og 18 år kan et alternativ til påtaleunntatelse være overføring til ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a første og annet ledd. Se nærmere i punkt 16.6.3.

For rusmiddelavhengige skal reaksjonen normalt være en ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 første ledd. Også for rusmiddelavhengige over 18 år kan imidlertid påtaleunntatelsen gjøres betinget med særvilkår om møte hos rådgivende enhet for russaker dersom påtalemyndigheten vurderer dette som hensiktsmessig. Hvis saken kommer for retten, bør reaksjonen tilsvarende settes til straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60, eventuelt med særvilkår etter straffeloven § 37, eller straffutmålingsfrfall etter straffeloven § 61.

Forbeholdet «normalt» innebærer at det også overfor en rusmiddelavhengig kan være aktuelt å benytte en reaksjon med vilkår (betinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsutsettelse). Således bør påtalemyndigheten eller domstolen ha frihet til å kunne velge den reaksjon som alt i alt fremstår som mest hensiktsmessig for den enkelte rusmiddelavhengige. Betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker bør foretrekkes dersom det antas at den rusmiddelavhengige vil være tjent med en slik oppfølging, typisk der den rusmiddelavhengige ikke allerede er i kontakt med hjelpeapparatet, jf. ovenfor om annet ledd.

Reservasjonen «normalt» innebærer også at det unntaksvis kan tenkes tilfeller der det bør reageres med straff selv om det er tale om en rusmiddelavhengigs befatning med et mindre kvan-

tum til egen bruk, for eksempel der misbruket skjer åpenlyst på et sted der allmennpreventive hensyn taler for at det bør velges en strengere reaksjon. Det kan eksempelvis være situasjonen dersom lovbruddet er begått på en skole, eller et annet sted hvor barn og unge skal beskyttes. Reservasjonen gir også grunnlag for unntak basert på mer generelle allmenne hensyn.

Tredje ledd avgrenses til gjerningspersoner som var over 18 år på handlingstidspunktet. Dette innebærer at barn under 18 år som har utviklet en rusmiddelavhengighet, ikke skal gis ubetinget påtaleunntatelse. Begrunnelsen for unntaket er behovet for å beskytte barn mot ulovlig rusmiddelbruk og skadevirkningene av dette, jf. også barnekonvensjonen artikkel 33. Barn under 18 år vil sjelden ha utviklet en avhengighetsdiagnose. I de tilfellene hvor det likevel forekommer, er det etter utvalgets syn behov for at de strafferettslige reaksjonene benyttes for å hjelpe barnet og å forebygge videre negativ utvikling av rusmiddelbruken. Overfor barn under 18 år med rusmiddelavhengighet bør reaksjonen derfor i det minste innebære en betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker. Det bør dessuten vurderes nøye om barnets

utfordringer tilsier at det alternativt er behov for ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71 a. Beslutning om ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd kan også kombineres med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker og/eller prøvetid eller andre vilkår etter straffeprosessloven § 69 annet og tredje ledd, jf. straffeprosessloven § 71 a tredje ledd.

Både påtaleunntatelse og overføring til ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd forutsetter at vilkårene for å treffe positivt påtalevedtak er til stede, dvs. at påtalemyndigheten anser straffeskyld bevist etter det strenge strafferettslige beviskravet.

Utvalget mener imidlertid, jf. punkt 17.5 nedenfor, at påtalemyndigheten også i tilfeller der det ikke er grunnlag for å treffe positivt påtalevedtak, bør kunne avslutte straffesaken med overføring til rådgivende enhet for russaker hvis det er rimelig grunn til å tro at personen har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av narkotika og en slik oppfølging konkret vurderes som mest hensiktsmessig. Utvalget foreslår en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d blant annet for å åpne for dette, jf. punkt 17.5.1.

Del III

Straffeprosess – forholdsmessighet og tvangsmidler ved mindre narkotikaovertrædelser

Kapittel 11

Mandatet og de spørsmål utvalget vil gå nærmere inn på

11.1 Mandatet

11.1.1 Allment om mandatet

Mandatet er styrende for hvilke straffeprosessuelle spørsmål utvalget skal vurdere. Dette gjelder både for de straffeprosessuelle temaer mandatet uttrykkelig adresserer og de som aktualiseres på grunn av strafferettslige forslag utvalget kommer med.

I mandatet punkt 1 (siste avsnitt) fremheves det at utvalget skal se nærmere på «utvalgte» straffeprosessuelle spørsmål. En nærmere konkretisering er gitt i punkt 2. Under overskriften «Straffeprosessuelle tvangsmidler» utdypes det hva utvalget skal vurdere. Noen hovedspørsmål utkristalliserer seg. Disse vil omtales i punkt 11.1.2 til 11.1.7.

11.1.2 Straffeprosessuelle konsekvenser av strafferammen

På et overordnet plan fastsetter mandatet punkt 2 at utvalget «skal synliggjøre implikasjoner for politiets tvangsmiddelbruk av eventuelle foreslåtte endringer i det strafferettslige sporet, og også foreslå avbøtende tiltak om det er hensiktsmessig». Uttalelsen må ses i sammenheng med en presisering senere i punkt 2 som omhandler Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114. Vedtaket lyder slik:

Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

I anmodningsvedtaket heter det at regjeringen skal foreslå «avbøtende tiltak» som følge av en senket strafferamme. I mandatet punkt 2 er utvalgets rolle presisert:

Videre skal utvalget identifisere og foreslå tiltak for å avbøte konsekvensene av å fjerne fengselsstraff som straffereaksjon i disse sakene. Utvalget skal blant annet drøfte om det i bruk- og besittelsessaker fortsatt bør være adgang til ransaking av person i medhold av straffeprosessloven § 195.

Utvalget anbefaler en annen strafferettslig regulering enn den anmodningsvedtaket forutsetter. I punkt 11.2 vil utvalget klarlegge og vurdere de prosessuelle konsekvensene av strafferammene i forslaget til straffebud. Behovet for prosessuelle endringer vil knyttes opp mot utvalgets lovforslag. Men gjennomgangen i punkt 11.2.4 vil også synliggjøre de prosessuelle konsekvensene av en slik lovendring anmodningsvedtaket forutsetter.

11.1.3 Forholdsmessigheten av tvangsmiddelbruk

Et sentralt tema i mandatet punkt 2 omhandler forholdsmessigheten av tvangsmiddelbruk. Kravet til forholdsmessighet ved bruk av tvangsmidler er regulert i straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Bestemmelsen er plassert i lovens fjerde del om tvangsmidler. Men kravet om forholdsmessighet er et alminnelig prinsipp i straffeprosessen. Bestemmelsen må anvendes analogisk ved bruk av straffeprosessuelle inngrepshjemler plassert andre steder i straffeprosessloven og i andre lover. I mandatet heter det:

I lys av de praktiske utfordringene for politiet med å trekke grensen mellom ulike grader av avhengighet ved vurderingen av bruk av tvangsmidler, skal utvalget vurdere om den konkrete straffereaksjonen mistenkte risikerer, må være avgjørende for utfallet av forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a, eller om det rettslig sett er mulig å ha en bredere tilnærming. Blant annet skal utvalget utrede om det i forholdsmessighetsvurderingen i større grad kan legges vekt på at bruk av narkotika er

et stort samfunnsproblem, og at beslag og tilintetgjøring av narkotika er viktig for å hindre spredning av stoffer med skadepotensial og til å motvirke bruk og etterspørsel. Utvalget skal også vurdere om det i større grad kan tas hensyn til det praktiske behovet politiet kan ha for å avdekke om en rusavhengig har befatning med narkotika utover slike mengder som anses å være til egen bruk.

I punkt 12.5 vil utvalget vurdere om § 170 a bør endres eller klargjøres. Utvalget vil både vurdere forholdsmessighet som et vilkår for å beslutte tvangsmiddelbruk og forholdsmessighet som en skranke ved iverksetting av tvangsmiddelbruk.

11.1.4 Vernet mot selvinkriminering

I mandatet punkt 2, under overskriften «Lovregulering av en ordning med straffutmålingsfravall overfor rusavhengige», utdypet mandatet hvilke strafferettslige spørsmål utvalget skal vurdere. Et av punktene har i hvert fall delvis en straffeprosessuell side. Utvalget skal «utrede hvordan man skal sikre at vernet mot selvinkriminering, jf. blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, ivaretas når klassifiseringen som rusavhengig får betydning for reaksjonsfastsettelsen». I punkt 12.4 vil utvalget gå nærmere inn på vernet mot selvinkriminering.

11.1.5 De rettslige rammer for politiets tvangsmiddelbruk

Mandatet punkt 2 fastsetter at utvalget skal vurdere om de rettslige rammer for politiets tvangsmiddelbruk er tilstrekkelig klare:

Utvalget skal vurdere om det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, og eventuelt fremme forslag om hvordan politiet og andre kan sikres mer forutberegnelighet på området. Herunder skal utvalget vurdere hvilke utfordringer som kan oppstå når klassifiseringen som rusavhengig og eventuelle andre grader av avhengighet tillegges rettslig betydning i det straffeprosessuelle sporet, i kombinasjon med gjeldende bevisregler. Utvalget skal vurdere hvordan disse utfordringene kan imøtekommes på en hensiktsmessig måte.

De rettslige rammer for etterforskning og bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker

har en side mot reglene om beviskravet i straffetretten og den strafferettslige betydningen av at mistenkte er rusmiddelavhengig. Temaene rusmiddelavhengighet og beviskrav ble drøftet i punkt 10.2 og 10.6. Her i del III vil utvalget komme inn på temaene i den grad det er naturlig i lys av den problemstillingen som tas opp.

Viktige elementer i de rettslige rammer for politiets tvangsmiddelbruk fanges opp av temaet forholdsmessighet, som ble adressert i punkt 11.1.3. Siden konteksten er tvangsmiddelbruk som ledd i etterforskning, har de rettslige rammene også en side mot prinsippene for iverksetting av etterforskning; prinsippene for når etterforskning kan og bør iverksettes og hvordan en etterforskning avgrenses. Temaet vil behandles i punkt 12.3.

For øvrig må dette punktet i mandatet tolkes i en kontekst. Et viktig bakteppe er påtalemyndighetens arbeid de senere år knyttet til etterforskning, påtale og straff i narkotikasaker. Særlig nevnes riksadvokatens brev 9. april 2021 og 13. mai 2022, og riksadvokatens rapporter «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker».¹ Videre må det ses hen til de innspill utvalget har mottatt under sitt arbeid. Av den grunn mener utvalget at punktet i mandatet først og fremst har en side mot tvangsmidlet ransaking. Men punktet har til en viss grad også en side mot kroppslig undersøkelse. I lys av dette vil utvalget i kapittel 13 og punkt 14.1 vurdere:

- Hva tvangsmidlet ransaking kan brukes til: forholdet mellom den saken som begrunner tvangsinngrepet og den saken en (primært) ønsker mer informasjon om
- Grensen mellom personransaking og kroppslig undersøkelse
- Maktbruk ved personransaking og kroppslig undersøkelse
- Påtalemyndighetens og polititjenestepersoners kompetanse til å beslutte ransaking og kroppslig undersøkelse
- Kravene til en beslutning om ransaking og til en rapport om ransaking

Den siste del av sitatet retter oppmerksomheten mot særlige utfordringer knyttet til rusmiddelavhengige. Dette fanges delvis opp av temaet selvinkriminering, som ble adressert i punkt 11.1.4. For øvrig har utfordringene en side mot prinsippene for iverksetting av etterforskning, som skal behandles i punkt 12.3. Utvalget vil der ta

¹ Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022 og 2/2022, som omtales i punkt 3.8.

høyde for særlige spørsmål knyttet til rusmiddel-avhengige.

11.1.6 Behovet for nye tvangsmidler

Mandatet punkt 2 fastsetter at utvalget skal vurdere

om politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk der det eventuelt kan bidra til regjeringens mål med reformen.

I tillegg fastsetter mandatet at utvalget skal

utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk hos unge, og drøfte og begrunne hvilke konkrete virkemidler politiet eventuelt har behov for. Utvalget skal legge vekt på at avdekking er viktig for å motvirke narkotikabruk og kunne intervensere tidlig, og for muligheten til å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker.

Fellesnevneren i de to sitatene er nye straffeprosessuelle virkemidler. I det første sitatet er vinklingen mot «regjeringens mål med reformen», mens vinklingen i det siste sitatet er mot avdekking av narkotikabruk hos unge.

Forebygging av narkotikakriminalitet hos unge vil først og fremst behandles i del IV. Der vil både forebygging utenfor straffesak og forebygging gjennom valg av strafferettslig reaksjon behandles. Samtidig er rettshåndheving gjennom etterforskning et potensielt viktig tiltak for å forebygge narkotikabruk hos unge. Effektiv etterforskning må antas å ha en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt, og er dermed et viktig forebyggende tiltak. Utvalgets vurderinger i delen om straffeprosess vil i nødvendig grad adressere særlige problemstillinger og hensyn når det gjelder rettshåndheving knyttet til bruk av narkotika hos unge personer.

Hvordan det første sitatet skal forstås, avhenger av hva som er «regjeringens mål med reformen». I mandatet punkt 1 klargjøres regjeringens mål med reformen og det uttales blant annet:

Videre er regjeringen opptatt av å sikre at politiet fortsatt skal ha egnede virkemidler for å

kunne avdekke og motvirke bruk og tilhørende befatning med narkotika blant unge. Bruk av narkotika kan ha alvorlige helseskadelige konsekvenser og har negative virkninger både for pårørende og for samfunnet. Det er også viktig at politiet har egnede virkemidler for å kunne avdekke og etterforske innførsel og salg av større mengder narkotika og til å kunne avdekke bakmenn, for å bekjempe organisert kriminalitet og den kriminelle økonomien.

Samlet sett tolkes mandatet slik at utvalget skal vurdere nye straffeprosessuelle virkemidler for å avdekke narkotikabruk. Bruk kan avdekkes gjennom kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking. Kroppslig undersøkelse har en side mot forholdsmessighetskravet, som ble omtalt i punkt 11.1.3. Samtidig kan forholdsmessigheten av prøvetaking avhenge av hvilken metode som benyttes. I punkt 14.1 vil utvalget se nærmere på bruk av spyttprøve som et bevissikringstiltak ved mistanke om bruk av narkotika. Videre vil utvalget i punkt 14.2 gå inn på om gransking av «tegn og symptomer» på narkotikabruk hos en person bør reguleres særskilt.

11.1.7 Bruk av tvangsmidler for å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet

Mandatet punkt 2 fastsetter at utvalget skal «drøfte hvilken betydning avdekking og etterforskning av saker om bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, herunder bruk av tvangsmidler i slike saker, har for muligheten til å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet».

Det siterte kan tolkes slik at utvalget skal klarlegge virkeligheten: I hvilken grad har rettshåndhevelse knyttet til bruk og besittelse av narkotika rent faktisk ført til mye «overskuddsinformasjon» som har hatt verdi for å avdekke «bakmenn»? Det er ikke enkelt å fremskaffe informasjon om temaet. Som ledd i sitt arbeid har utvalget vært i kontakt med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet for å undersøke om det finnes pålitelig kunnskap om temaet. Slik kunnskap finnes ikke. Utvalget har også stilt spørsmålet til representanter for påtalemyndigheten og politiet i de innspillmøtene utvalget har avholdt. Under møtene er det fra enkelte med større eller mindre sikkerhet fremholdt at det er en slik sammenheng som mandatet antyder, men uten at informasjonen er særlig håndfast.

I den grad informasjon av en viss pålitelighet skulle finnes, oppstår det en utfordring: Er infor-

masjonen fremskaffet gjennom en korrekt bruk av tvangsmidler, ikke minst reglene om ransaking og pågripelse? Det som først og fremst har interesse er om en korrekt bruk av regelverket om tvangsmidler har ledet til verdifull «overskuddsinformasjon» om «bakmenn».

Fraværet av pålitelig informasjon og usikkerheten knyttet til den informasjon som finnes medfører at utvalget ikke går nærmere inn på dette temaet.

Mandatet fastsetter som nevnt, at utvalget skal «utrede om politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk der det eventuelt kan bidra til regjeringens mål med reformen». I mandatet punkt 1 klargjøres som nevnt regjeringens mål med reformen og det uttales blant annet at det er viktig at politiet «har egnede virkemidler for å kunne avdekke og etterforske innførsel og salg av større mengder narkotika og til å kunne avdekke bakmenn». Mandatet tolkes slik at utvalget skal vurdere om enkelte tvangsmidler også bør kunne brukes for å skaffe informasjon om straffbare «forhold» som andre personer står bak, typisk «bakmenn», og/eller etterretningsinformasjon om «bakmenn». Temaet har en side mot flere av de spørsmål som er adressert ovenfor: prinsippene for iverksetting av etterforskning (punkt 11.1.5), kravet til forholdsmessighet ved bruk av tvangsmidler (punkt 11.1.3) og hva tvangsmidlet ransaking kan brukes til (punkt 11.1.5). Utvalget vil i nødvendig grad ta opp temaet i tilknytning til de nevnte spørsmålene.

11.2 Straffeprosessuelle konsekvenser av valget av strafferammer

11.2.1 Allment

Utvalgets forslag til et nytt straffebud i straffeloven § 232 a er omtalt i punkt 10.7. Forslaget innebærer at bruk og besittelse av narkotika tas ut av legemiddeloven § 31 annet ledd og innlemmes i det nye straffebudet. Videre forutsetter straffebudet at nedre del av hva som i dag rammes av straffeloven § 231 overføres til det nye straffebudet. Nærmere bestemt vil «erverv» og «innhav» av narkotika «til egen bruk» innenfor terskelverdiene straffes etter § 232 a. Motstykket er at ordene «erverv» og «oppbevaring» i § 231 første ledd må tolkes innskrenkende i lys av § 232 a første ledd.

Forslaget til straffebud har to strafferammer. Forsettlig overtrедelse kan straffes med «bot eller

fengsel inntil 6 måneder» mens uaktsom overtrедelse kan straffes med «bot», se første ledd. Strafferammene har prosessuell betydning. Strafferammen i et straffebud er relevant i en rekke prosessuelle bestemmelser, som et kriterium for virkeområdet til bestemmelsen, et strafferammekrav for å anvende bestemmelsen eller lignende. En del av dem vil påvirkes dersom forslaget til § 232 a vedtas. Årsaken er at strafferammene i § 232 a avviker noe fra både strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd og strafferammene i straffeloven § 231.

Utvalget har gjort relativt grundige undersøkelser for å klarlegge de straffeprosessuelle konsekvensene av forslaget til strafferettslig regulering i § 232 a. Men det er vanskelig å foreta en undersøkelse av lover og forskrifter som helt utelukker at enkelte konsekvenser overses.

I fremstillingen videre vil utvalget omtale de straffeprosessuelle konsekvenser av forslaget til § 232 a og avklare hvilke av dem det er behov for å vurdere nærmere med sikte på en lov- eller forskriftsendring. Rent systematisk vil fremstillingen skille mellom prosessuelle konsekvenser som bare inntreer fordi nedre del av straffeloven § 231 overføres til § 232 a (punkt 11.2.3), og konsekvenser som både har en side mot straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd (punkt 11.2.4).

Før utvalget går inn på de nærmere detaljer, vil utvalget gi en allmenn omtale av forholdet mellom den strafferammen et lovbrudd har og strafferammekrav i prosessuelle bestemmelser.

11.2.2 Strafferammer og prosessuelle strafferammekrav

Utgangspunktet er at strafferammen i et straffebud også er avgjørende for prosessuelle regler som tillegger strafferammen for et lovbrudd betydning. Med andre ord er strafferammen for et lovbrudd normalt også avgjørende prosessuelt sett. Eventuelle straffeprosessuelle behov, typisk knyttet til rettshåndhevelse, har tradisjonelt vært ivaretatt enten ved at man da strafferammen i straffebudet ble fastsatt tok høyde for disse, eller ved at en særlig regulering er oppstilt i tilknytning til den prosessuelle regelen. Det første har vært mest vanlig der lovbruddet er lite alvorlig, mens det siste har vært mest aktuelt i tilknytning til relativt alvorlige lovbrudd.

Dagens straffelov markerte et visst skille. Ved fastsettingen av strafferammen i de ulike straffebudene ble prosessuelle hensyn i mindre grad til-

lagt vekt. I proposisjonen til straffelovens alminnelige del uttales det:²

Departementet er også enig med Straffelovkommisjonen i at strafferammene som et utgangspunkt ikke skal fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler. Men departementet gir også sin tilslutning til kommisjonens unntak for strafferammene i det lavere sjikt, dvs. rammene fengsel inntil 6 måneder eller 1 år. På dette nivå kan det være grunn til å velge en ramme på 1 år for å oppnå mulighet til å beslutte straffeprosessuell pågripelse og fengsling, selv om en ren straffverdighetsvurdering skulle tilsi at fengsel i 6 måneder er tilstrekkelig.

En konsekvens av tilnærmingen er at det etter vedtakelsen av straffeloven er gitt enkelte særlige prosessuelle regler for å avhjelpe de prosessuelle konsekvensene av en lav strafferamme. Dette har skjedd ved to lovendringer, som begge gjelder strafferammekrav i tvangsmiddelhemler. Ved lov nr. 65/2015 om ikraftsetting av straffeloven fikk straffeprosessloven § 171 (pågripelse), § 192 (ransaking av eiendom) og § 195 (personransaking) et nytt annet ledd som åpner for at pågripelse og ransaking kan skje ved overtredelse av straffeloven § 323 (mindre tyveri) til tross for at straffebudet har bot som strafferamme. Ved lov nr. 135/2020 ble oppregningen i straffeprosessloven § 192 annet ledd og § 195 annet ledd utvidet å omfatte overtredelse av straffeloven § 326 (mindre underslag) og § 334 (mindre heleri). I tillegg ble § 195 annet ledd også utvidet til å omfatte overtredelse av straffeloven § 162 (brudd på identifikasjonsplikten) og § 353 (mindre skadeverk).

De to endringslovene danner et bakteppe når utvalget skal vurdere behovet for prosessuelle lovendringer. Samtidig må en grundig og bred vurdering foretas dersom det er aktuelt med en endring. I proposisjonen til lov nr. 135/2020 ble det fremhevet:³

At en straffbar handling bare kan straffes med bot, gjenspeiler at det dreier seg om et mindre alvorlig lovbrudd. Verken den vernede interesse eller de følger handlingen kan ha, tilsier at fengselsstraff vil være aktuelt. Når flere tvangsmidler krever at det foreligger mistanke om en straffbar handling som etter loven kan

medføre frihetsstraff, eller over seks måneders fengsel for pågripelse, bygger dette på en forutsetning om at mindre alvorlige forhold ikke er alvorlige nok til å begrunne det aktuelle inngrepet. Dersom det likevel skal gis adgang til å benytte det aktuelle tvangsmiddelet for mindre alvorlige forhold, må det etter departementets syn foreligge særlige grunner. I denne vurderingen bør det blant annet legges vekt på hvor inngripende tvangsmiddelet er og hvilken nytteverdi det kan ha for rettshåndhevelsen. Andre momenter er om det dreier seg om handlinger der fornærmede ikke antas å bidra til oppklaring og om kriminaliteten begås i lukkede miljøer mv., se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 6.1.4 side 45.

11.2.3 Konsekvenser som følge av endringene i virkeområdet for straffeloven § 231

11.2.3.1 Generelt

Utvalgets forslag til strafferettslig regulering legger, som nevnt, opp til at nedre del av hva som i dag rammes av straffeloven § 231 overføres til det nye straffebudet i § 232 a. Forsettlig overtredelse av § 232 a har strafferammen «bot eller fengsel inntil 6 måneder», mens uaktsom overtredelse har strafferammen «bot». Strafferammene er lavere enn de i § 231. Forsettlig overtredelse av § 231 har strafferammen «bot eller fengsel inntil 2 år», mens uaktsom overtredelse har strafferammen «bot eller fengsel inntil 1 år». De lavere strafferammene i § 232 a har konsekvenser for prosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «fengsel i minst 2 år», «fengsel i mer enn 1 år», «fengsel i minst 1 år», «fengsel i mer enn 6 måneder» og «høyere straff enn fengsel i 6 måneder».

Strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder» har også en side mot legemiddeloven § 31 annet ledd. Av den grunn vil reguleringen omtales i punkt 11.2.4.

Så vidt utvalget kan se, er det ingen straffeprosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «kan medføre fengsel i minst 2 år».

Ingen bestemmelser i straffeprosessloven opererer med strafferammereguleringen «kan medføre fengsel i mer enn 1 år». I utleveringsloven § 3 nr. 1 om utlevering til fremmed stat finnes det derimot en slik regulering.⁴ Dersom utvalgets forslag

² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 131.

³ Prop. 66 L (2019–2020) s. 137.

⁴ I NOU 2022: 15 foreslås strafferammekravet senket til «kan straffes med fengsel i ett år eller mer», se lovutkastet § 12 (1).

til strafferettslig regulering vedtas, uten at bestemmelsen endres, vil muligheten for utlevering til et annet land bortfalle når det gjelder erverv og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Utvalget mener konsekvensen er lite betenkelig og går derfor ikke nærmere inn på om et unntak fra strafferammekravet bør oppstilles. Det skal nevnes at FNs narkotika-konvensjon av 1988, som ble omtalt i punkt 6.1, stiller krav om at visse narkotikalovbrudd skal gi grunnlag for utlevering mellom statspartene, jf. konvensjonen artikkel 6. Befatning med narkotika til egen bruk etter konvensjonen artikkel 3 nr. 2 er ikke omfattet av denne plikten, jf. artikkel 6 nr. 1.

11.2.3.2 *Nærmere om strafferammereguleringen «fengsel inntil 1 år» eller lignende*

Ingen av tvangsmiddel hjemlene i straffeprosessloven opererer med strafferammekravet «fengsel inntil 1 år», «fengsel i minst 1 år» eller lignende. Men i straffeprosessloven har enkelte saksbehandlingsregler en slik strafferammeregulering.

Bestemmelsen om påtalekompetanse i § 67 annet ledd bokstav a har en slik strafferammeregulering. Dette har to konsekvenser for plasseringen av beslutningskompetanse innenfor påtalemyndigheten når det gjelder erverv og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Alle som tilhører påtalemyndigheten i politiet vil få påtalekompetanse, og påtalemyndigheten i politiet vil få kompetanse til å anke en dom, se § 67 tredje ledd og § 68 første ledd første punktum. Når det gjelder straffeloven § 231, tilkommer påtalekompetansen bare politimesteren og de med utvidet påtalekompetanse, mens ankekompetansen ligger hos statsadvokaten, se § 67 annet ledd bokstav b, jf. § 67 tredje ledd og § 68 første ledd første punktum. Utvalget mener at verken endringen av påtalekompetanse eller ankekompetanse er betenkelig, og går ikke nærmere inn på om straffeprosessloven her bør endres.

Dernest påvirkes virkeområdet til straffeprosessloven § 276 første ledd annet punktum, jf. tredje punktum. Bestemmelsen åpner for at en foreleggssak etter § 268 kan pådømmes i tingretten uten meddommere. Dersom et forelegg ikke vedtas, kan forelegget tre i stedet for en tiltalebeslutning. I en foreleggssak kan retten settes uten meddommere dersom strafferammen for lovbruddet ikke er høyere enn «bot eller fengsel inntil ett år» eller «bot og fengsel inntil ett år» og retten mener at en pådømming av saken uten meddommere ikke er «betenkelig». Forslaget i § 232 a medfører at en foreleggssak om erverv

eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene kan pådømmes av tingretten uten meddommere dersom behandlingsmåten ikke er «betenkelig». Utvalget mener at en slik utvidelse av virkeområdet til § 276 første ledd annet punktum ikke reiser prinsipielle betenkeligheter, og går ikke nærmere inn på om straffeprosessloven her bør endres.

Utenfor straffeprosessloven er det en slik strafferammeregulering i arrestordreloven § 32 første ledd første punktum om overlevering til Norge etter en «nordisk-europeisk arrestordre».⁵ Dersom utvalgets forslag til strafferettslig regulering vedtas, uten at bestemmelsen endres, vil muligheten for overlevering til Norge fra EU-land utenfor Norden bortfalle når det gjelder erverv og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Utvalget mener denne konsekvensen er lite betenkelig og går derfor ikke nærmere inn på om et unntak fra strafferammekravet bør oppstilles.

11.2.3.3 *Nærmere om strafferammereguleringen «kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder»*

To bestemmelser om ransaking i straffeprosessloven har strafferammekravet «kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder». Kravet finnes for det første i den materielle hjemmelen for tredjemannransaking av person i § 195 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder der den personen som skal ransakes, ikke med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen. I punkt 13.2.3.2 vil utvalget gå nærmere inn på om forslaget i § 232 a gir grunnlag for å oppstille et unntak fra strafferammekravet i § 195 tredje ledd.

For det andre finnes strafferammekravet i bestemmelsen om beslutningskompetanse i straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 3. Bestemmelsen åpner for at en polititjenesteperson kan beslutte ransaking «når det er sterk mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles». Virkeområdet for bestemmelsen er ransaking av eiendom, unntatt ransaking av «redaksjonslokale eller tilsvarende», og personransaking i medhold av § 195 første eller annet ledd, se § 198 annet ledd. I punkt 13.3 vil utvalget mer allment vurdere i hvilken grad påtalemyndig-

⁵ I NOU 2022: 15 foreslås strafferammekravet videreført, se lovutkastet § 62 (1).

heten og polititjenestepersoner bør ha kompetanse til å beslutte ransaking. Et av spørsmålene som tas opp er om bestemmelsen om hastekompetanse i § 198 første ledd nr. 3 bør endres, se punkt 13.3.5.2.

11.2.4 Konsekvenser som både har en side mot straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd

11.2.4.1 Generelt

Utvalgets forslag til et nytt straffebud i straffeloven § 232 a forutsetter som nevnt at både narkotikadelen av legemiddeloven § 31 annet ledd og nedre del av hva som i dag rammes av straffeloven § 231 overføres til det nye straffebudet. Strafferammen for forsettlig overtrædelse av § 231 er «fengsel inntil 2 år» mens strafferammen for uaktsom overtrædelse er «bot eller fengsel inntil 1 år». Strafferammen for overtrædelse av legemiddeloven § 31 annet ledd er «bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler» uavhengig av om overtrædelsen er forsettlig eller uaktsom. I utkastet til § 232 a er strafferammen for forsettlig overtrædelse «bot eller fengsel inntil 6 måneder» mens strafferammen for uaktsom overtrædelse er «bot».

Utvalgets forslag til § 232 a har konsekvenser for prosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Konsekvensen er relevant for både forsettlig og uaktsom overtrædelse av § 232 a. Flere straffeprosessuelle bestemmelser har denne strafferammereguleringen. Disse skal omtales i punkt 11.2.4.2.

Den senkede strafferammen for uaktsom overtrædelse har i tillegg prosessuelle konsekvenser for bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «fengsel inntil 6 måneder» eller «frihetsstraff». Så vidt utvalget kan se, er det ingen prosessuelle bestemmelser som opererer med reguleringen «fengsel inntil 6 måneder». Flere straffeprosessuelle bestemmelser har imidlertid reguleringen «frihetsstraff». Disse skal omtales i punkt 11.2.4.3.

11.2.4.2 Strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder»

Strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder» innebærer rent språklig at det er tilstrekkelig at straffebudet er utformet slik at det åpner for å idømme en straff av fengsel i 6 måneder og bot, slik som legemiddeloven

§ 31 annet ledd. Slik er formuleringen også tolket. Ikke minst rettskilder knyttet til straffeprosessloven § 171 første ledd legger denne tolkingen til grunn.⁶ Det kan også nevnes at strafferammen i straffeloven 1902 § 391 a om naskeri ved lov nr. 55/2002 ble endret fra «bøter eller fengsel inntil 6 måneder» til «bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler» for at strafferammen skulle tilfredsstille strafferammekravet i straffeprosessloven § 171 første ledd.⁷ Utvalget legger til grunn at formuleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder» skal tolkes på den nevnte måten med mindre rettskilder knyttet til den aktuelle bestemmelsen klart tilsier en annen tolkning.

Både forsettlig og uaktsom overtrædelse av straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd tilfredsstiller denne strafferammereguleringen. Men både forsettlig og uaktsom overtrædelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven har for lav strafferamme.

Enkelte tvangsmiddelhemler i straffeprosessloven opererer med strafferammekravet «høyere straff enn fengsel i 6 måneder»:

- Mistankekravet knyttet til pågripelse og varetektsfengsling i medhold av § 171 første ledd, jf. § 184 annet ledd første punktum
- Pågripelses- og fengslingsgrunnen gjentakelsesfare i § 171 første ledd nr. 3, jf. § 184 annet ledd første punktum
- Skjult kameraovervåking i medhold av § 202 a
- Hemmelighold av beslag i medhold av § 208 a
- Hemmelighold av utleveringspålegg i medhold av § 210 a

Utvalget kan ikke se at det er behov for at straffeprosessloven skal åpne for skjult kameraovervåking eller hemmelighold av beslag eller utleveringspålegg ved mistanke om bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. At slike virkemidler er nødvendig ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikaovertrædelser, er heller ikke anført i de innspill utvalget har mottatt fra påtalemyndigheten og politiet. Utvalget legger derfor til grunn at verken straffepro-

⁶ Se Ot.prp. nr. 53 (1983–84) s. 21 og 164 og Innst. O. nr. 72 (1984–85) s. 4 samt Rt-2006-65 avsnitt 9 og Rt-2010-453 avsnitt 11. Også den tilsvarende formuleringen i straffeprosessloven 1887 § 228 første ledd ble tolket på denne måten, se Rt-1924-199.

⁷ Se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) kapittel 18. Av samme grunn ble strafferammen «bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler» valgt i tolloven 1966 §§ 61-65, se Ot.prp. nr. 19 (1965–66) s. 13–14 og 38. Strafferammen er senere videreført, se vareførselsloven §§ 12-5 og 12-7.

sessloven § 202 a, § 208 a eller § 210 a bør endres dersom utvalgets forslag til strafferettslig regulering vedtas.

Når det gjelder pågrepelse og varetektsfengsling, antar utvalget at varetektsfengsling normalt ikke er aktuelt der mistanken gjelder bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Det kan imidlertid reises spørsmål om straffeprosessloven bør åpne for pågrepelse, ikke minst ved unndragelsesfare og bevisforspillingsfare. Utvalget vil vurdere spørsmålet i punkt 14.3.

Også enkelte bestemmelser av straffeprosessuell interesse for påtalemyndigheten og politiet utenfor straffeprosessloven opererer med strafferammekravet «høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Dette gjelder ikke minst for en del hjemler for informasjonstilgang med henblikk på etterforskning:

- Passloven § 11 første ledd bokstav c om informasjon fra politiets passregister
- ID-kortloven § 12 første ledd bokstav c om informasjon fra politiets nasjonale id-kortregister
- Skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 (2) bokstav f om utvidet informasjonsutlevering fra skattemyndighetene
- Tollavgiftsforskriften § 8-2-1 (2) bokstav f om utvidet informasjonsutlevering fra tollmyndighetene
- Vareførselsforskriften § 8-9-1 bokstav f om utlevering av informasjon fra Tollmyndighetenes skiltgjenkjenningssystem
- Utlendingsloven § 84 a tredje ledd om utvidet informasjonsutlevering fra utlendingsmyndighetene
- Utlendingsloven § 100 annet ledd om biometrisk ansiktsinformasjon fra utlendingsmyndighetene
- Vegtrafikkloven § 43 b annet ledd bokstav e om informasjon fra bilde- og signaturregisteret til Statens vegvesen

Dersom utvalgets forslag til strafferettslig regulering vedtas, uten at de nevnte reglene endres, vil påtalemyndighetens og politiets tilgang til informasjon fra registrene med henblikk på etterforskning bli borte eller redusert. Utvalget har ikke klarlagt om dette kan ha negativ effekt for muligheten til å etterforske mindre alvorlige narkotikaovertrедelser på en effektiv måte. Slik utvalget ser det, må hver av disse hjemlene vurderes konkret opp mot det etterforskningsbehov som eventuelt foreligger og hvor inngripende det er å dele opplysningene med sikte på etterforskning. Utvalget

nøyer seg med å nevne det potensielle behovet for endring av lov eller forskrift.

I tillegg opererer to andre straffeprosessuelle bestemmelser med strafferammekravet «høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Dette gjelder skipsarbeiderloven § 9-3, jf. forskrift nr. 235/2005 § 8 annet ledd, om en skipsførers adgang til å sette en person i fengslig forvaring, og forskrift nr. 582/2015 § 4 første ledd og § 6 første ledd om adgangen til å pågripe og ransake som ledd i «Frontex sjøoperasjoner». Utvalget har ikke klarlagt om forslaget til strafferettslig regulering medfører at disse reglene bør endres. Også på dette punkt nøyer utvalget seg med å nevne det potensielle behovet for endring av lov eller forskrift.

11.2.4.3 Strafferammereguleringen «frihetsstraff»

Flere straffeprosessuelle bestemmelser har strafferammereguleringen «frihetsstraff». Både forsettlig og uaktsom overtrедelse av straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd tilfredsstiller denne strafferammereguleringen. Det samme gjør forsettlig overtrедelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven. Uaktsom overtrедelse av § 232 a har derimot en for lav strafferamme.

Flere tvangsmiddel hjemler i straffeprosessloven har strafferammekravet «frihetsstraff»:

- Kroppslig undersøkelse i medhold av § 157 (se også påtaleinstruksen § 10-1)
- Materiale til DNA-analyse i medhold av § 158
- Fingeravtrykk og fotografi i medhold av § 160 (se også påtaleinstruksen § 11-1)
- Ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» i medhold av § 192 første eller tredje ledd, med mindre et av alternativene i § 193 får anvendelse
- Ransaking av person i medhold av § 195 første ledd, dvs. av en person som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig
- Opptak av samtale i medhold av § 216 1

Dersom en særregulering av strafferammekravet i mindre alvorlige narkotikasaker skal kunne forsvares i disse tvangsmiddel hjemlene, må det kunne påvises et straffeprosessuelt behov for tvangsmidlet.

Som utvalget vil komme tilbake til, er det ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker behov for tvangsmidlene kroppslig undersøkelse og ransaking. Men rammen for vurderingen her er uaktsom overtrедelse. Spørsmålet om en mindre alvorlig narkotikaovertrедelse er begått uaktsomt eller forsettlig er mest sentralt på påtale-

stadiet og irettføringsstadiet. Kroppslig undersøkelse og ransaking er aktuelle virkemidler for å sikre bevis på etterforskningsstadiet. Mistankekravet for bruk av disse tvangsmidlene er såpass lavt at bevissituasjonen i en sak sjelden vil ligge slik an at kravet bare er oppfylt for uaktsom overtrædelse. I tillegg vil kroppslig undersøkelse og ransaking lettere fremstå som uforholdsmessig der mistankekravet bare er oppfylt for uaktsom overtrædelse. Samlet sett mener derfor utvalget at det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på om det bør gjøres unntak fra strafferammekravene i § 157, § 192 eller § 195 første ledd med henblikk på uaktsom overtrædelse.

Det må antas at opptak av samtale er et mindre sentralt tiltak enn ransaking og kroppslig undersøkelse ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på om unntak fra strafferammekravet bør oppstilles i straffeprosessloven § 216 l med henblikk på uaktsom overtrædelse.

Ved etterforskningen av den konkrete straffesaken må det antas at innhenting av materiale for DNA-analyse, og fingeravtrykk og/eller foto av mistenkte, er et mindre sentralt etterforsknings tiltak enn ransaking og kroppslig undersøkelse. Samtidig har innhenting av materiale for DNA-analyse, fingeravtrykk og foto en side mot politiets registre, og dermed mot etterforskning av andre lovbrudd og fremtidige lovbrudd.

Materiale til DNA-analyse som innhentes i medhold av straffeprosessloven § 158, blir normalt analysert. Resultatet av analysen kan registreres i etterforskningsregisteret, se politiregisterloven § 12 tredje ledd første punktum. Etter at straffesaken er endelig avgjort kan resultatet registreres i identitetsregisteret dersom saken ender med en «straff som nevnt i straffeloven § 29», typisk fengsel eller bot, se § 12 annet ledd nr. 1. Personer som ilegges en påtaleunntatelse eller dømmes til straffutmålingsfracfall eller straffutmålingsutsettelse, kan derimot ikke registreres, se § 12 annet ledd nr. 1 sammenholdt med straffeloven § 30 bokstav a, b og f. For øvrig skal analyseresultatet slettes i politiets registre, se politiregisterforskriften § 45-17 annet ledd.

Registrering av foto og fingeravtrykk er regulert i politiregisterforskriften § 46-5. Tredje ledd første punktum fastsetter at «den som er mistenkt eller siktet for en handling som kan medføre frihetsstraff» kan registreres i etterforskningsregisteret. Når straffesaken er endelig avgjort, kan registreringen overføres til identitetsregisteret dersom personen «er ilagt en reaksjon som nevnt i § 44-4» for en handling som etter loven kan med-

føre «frihetsstraff», se § 45-6 annet ledd nr. 1 første punktum. Det verdt å merke seg at både bot, påtaleunntatelse og straffutmålingsfracfall er nevnt i § 44-4, se første ledd annet punktum nr. 5, 9 og 15.

Lagring av informasjon om DNA og fingeravtrykk og av foto i identitetsregisteret har en side mot EMK artikkel 8, ikke minst i mindre alvorlige saker. Temaet har vært oppe for både EMD og Høyesterett.⁸ En uaktsom mindre narkotikaovertrædelse er et lite alvorlig lovbrudd, og behovet for registrering med henblikk på etterforskning av andre straffbare forhold er neppe stort. Videre må lagring av denne type informasjon sies å utgjøre et inngrep av en viss intensitet. Det kan også nevnes at sammenhengen mellom inngrephjemlene i straffeprosessloven § 158 og § 160 på den ene side og reglene om politiets registre på den annen side, ble tillagt stor vekt i proposisjonen til lov nr. 135/2020, som ble omtalt i punkt 11.2.2. I proposisjonen ble det vurdert om et unntak fra strafferammekravet også skulle oppstilles i straffeprosessloven § 158 og/eller § 160, med henblikk på overtrædelse av straffeloven § 323 (mindre tyveri), § 326 (mindre underslag), § 334 (mindre heleri), § 339 (mindre hvitvasking) og/eller § 353 (mindre skadeverk). Departementet kom til at det ikke var grunnlag for å gjøre unntak fra strafferammekravet.⁹

På denne bakgrunn mener utvalget det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på om unntak fra strafferammekravet bør oppstilles i straffeprosessloven § 158 eller § 160 med henblikk på uaktsom overtrædelse.

Så vidt utvalget kan se, er det bare tre andre straffeprosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «frihetsstraff».

Den ene bestemmelsen er unntaket fra taushetsplikt i straffeprosessloven § 216 i første ledd tredje punktum bokstav f. Bestemmelsen fastsetter at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger fremskaffet gjennom kommunikasjonsskontroll «brukes [...] for å avverge en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff». Gjennom henvisningene i straffeprosessloven § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd og § 222 d

⁸ Se HR-2019-1226-A og HR-2020-2372-A, der det også vises til praksis fra EMD. Temaet er drøftet av Asbjørn Strandbakken, «DNA-registrering og retten til privatliv etter EMK artikkel 8», i Per Erik Bergsjø mfl. (red.), *Med ære og samvittighet Festskrift til Magnus Matningsdal*, Oslo 2021 s. 316–340.

⁹ Se Prop. 66 L (2019–2020) s. 138–139 (punkt 17.5.2), der reguleringen i politiregisterloven og politiregisterforskriften drøftes.

femte ledd, gjelder unntaket også for informasjon fremskaffet gjennom romavlytting og dataavlesning, herunder der de tre tvangsmidlene benyttes i avvergende øyemed.

Straffeprosessloven § 216 i, jf. § 216 m sjette ledd, § 216 o femte ledd og § 222 d femte ledd, skal tolkes slik at taushetsplikten ikke gjelder internt i påtalemyndigheten og politiet. Taushetsplikten er bare til hinder for at informasjon deles med personer utenfor påtalemyndigheten og politiet, herunder andre offentlige etater.¹⁰ Tredje punktum bokstav f er ett av de unntakene som åpner for å dele informasjon med eksterne, men bare for å «avverge» en straffbar handling, ikke for å «forebygge» en straffbar handling. Behovet for å dele «overskuddsinformasjon» fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning med eksterne for å avverge uaktsom bruk av narkotika eller uaktsomt erverv eller uaktsom besittelse til egen bruk innenfor terskelverdiene antas å være minimalt. Videre bør andre etaters eller virksomheters eventuelle behov for slik informasjon først og fremst reguleres i den aktuelle særloven. Når det gjelder barn og narkotika, oppstiller barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav d en vidtrekkende informasjonsplikt: «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold [...] når et barn har vist alvorlige atferdsvansker [...] ved problematisk bruk av rusmidler».¹¹ På denne bakgrunn mener utvalget at det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på om unntaket § 216 i første ledd tredje punktum bokstav f bør inneholde et unntak fra unntaket.

For øvrig er det to straffeprosessuelle bestemmelser utenfor straffeprosessloven som opererer med strafferammekravet «frihetsstraff». Det er arrestordreloven § 33 første ledd første punktum om overlevering til Norge etter en «nordisk arrestordre», og skipsarbeiderloven § 9-3, jf. forskrift nr. 235/2005 § 6, om en skipsføreres adgang til å beslutte ransaking og beslag. Utvalget viser til de vurderinger som ble gjort i punkt 11.2.3.2 og 11.2.4.2 i tilknytning til henholdsvis arrestordreloven § 32 første ledd første punktum og skipsarbeiderloven § 9-3, jf. forskrift nr. 235/2005 § 8 annet ledd.

11.3 Straffeprosessuelle spørsmål knyttet til reaksjonsfastsetting – særlig om straffeprosessloven § 321 første ledd

Utvalgets forslag til straffutmålingsbestemmelser i annet og tredje ledd i ny § 232 a i straffeloven har ingen direkte straffeprosessuelle konsekvenser. Den rettsutvikling som har funnet sted når det gjelder reaksjonsfastsetting i mindre alvorlige narkotikasaker og de retningslinjene som følger av § 232 a annet og tredje ledd medfører imidlertid at et spørsmål knyttet til anke over dommer er markert mer aktuelt enn tidligere. Spørsmålet omhandler anvendelsesområdet til samtykkeregelen i straffeprosessloven § 321 første ledd. Dersom samtykkeregelen gjelder, må lagmannsretten samtykke i at anken fremmes til ankeforhandling. Et samtykke «skal bare gis når særlige grunner taler for det», se første ledd annet punktum. Dersom annet ledd om siling gjelder, er derimot utgangspunktet at anken skal fremmes til ankeforhandling.

Virkeområdet til samtykkeregelen er positivt angitt i § 321 første ledd første punktum. Den gjelder «hvor påtalemyndigheten ikke har påstått og det ikke er idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv.». Det relevante i denne sammenheng er formuleringen «annen reaksjon enn». Formuleringen medfører at samtykkeregelen gjelder der påtalemyndigheten ikke har påstått en annen straff enn bot i tingretten og tingretten heller ikke har idømt en annen reaksjon.

Ordlyden i § 321 første ledd første punktum tyder på at samtykkeregelen ikke gjelder der påstanden og/eller domsslutningen går ut på straffutmålingsutsettelse eller straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 60 eller § 61. Disse straffettslige reaksjonene er særlig aktuelle i mindre alvorlige narkotikasaker. Det vises til fremstillingen i punkt 8.2.3 og 10.7.5. Straffutmålingsfracfall er en parallell til ubetinget påtaleunntatelse, mens straffutmålingsutsettelse er en parallell til påtaleunntatelse på vilkår.

I Rt-2007-1153 la Høyesterett til grunn at samtykkeregelen måtte tolkes utvidende, slik at straffutmålingsutsettelse etter straffeloven 1902 § 52 nr. 1 var omfattet. Begrunnelsen var sammenhengen i regelverket og formålet med samtykkeregelen:

Kjæremålsutvalget er enig i at ordlyden i § 321 første ledd kan tale for en slik løsning. Men en slik forståelse av bestemmelsen gir liten sammenheng i reglene. Det er utvilsomt slik at

¹⁰ Se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 76 og 161 og Ingvild Bruce og Geir Sunde Haugland, *Skjulte tvangsmidler*, 2. utgave, Oslo 2018 s. 295.

¹¹ Bestemmelsen omtales nærmere i punkt 15.2.5.2.

de lempeligste reaksjonene av prosessøkonomiske grunner omfattes av samtykkeregelen i første ledd, som uttrykkelig nevner bot, inndragning og tap av retten til å føre motorvogn. Straffutmålingsutsettelse er den mildeste reaksjon som kan ilegges av domstolene, og er på dette stadium i prosessen å anse som et motstykke til påtaleunntakelsen på etterforskningsstadiet. Det er også i rettspraksis slått fast at betinget dom i form av straffutmålingsutsettelse er en mildere reaksjon enn en bot, se Rt-1984-581.

Bestemmelsen om straffutmålingsutsettelse i straffeloven § 60 viderefører bestemmelsen i straffeloven 1902 § 52 nr. 1.¹² Etter begge bestemmelsene utsettes utmåling av straff i en prøvetid. Utsettelsen er alltid betinget av siktede ikke begår en ny straffbar handling i prøvetiden, og særvilkår kan fastsettes. Avgjørelsen i Rt-2007-1153 medfører derfor at også straffutmålingsutsettelse etter § 60 må sies å falle innenfor virkeområdet til samtykkeregelen § 321 første ledd første punktum.

Straffutmålingsfracfall i medhold av straffeloven § 61 innebærer at utmåling av straff frafalles, uten at det gjelder en prøvetid. Reaksjonen er derfor mildere enn straffutmålingsutsettelse etter § 60. Ut fra den begrunnelse som ble gitt i Rt-2007-1153 må det legges til grunn at også straffutmålingsfracfall er en reaksjon som omfattes av samtykkeregelen.

Etter utvalgets vurdering bør samtykkeregelen i § 321 første ledd første punktum klargjøres, slik at det fremgår av ordlyden at også straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall omfattes. Prinsippene for reaksjonsfastsetting i mindre alvorlige narkotikasaker skaper et særlig behov for en slik presisering. Utvalget foreslår at formuleringen «straffutmålingsutsettelse, straffutmålingsfracfall,» tilføyes, slik at virkeområdet til samtykkeregelen blir «annen reaksjon enn straffutmålingsutsettelse, straffutmålingsfracfall, bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv.».

11.4 Avgrensninger og presiseringer i randsonen av mandatet

11.4.1 Rustesting, visitasjon mv. som ledd i kontrollvirksomhet

I lovgivningen er det en rekke hjemler for ruskontroll. Hjemlene skal sikre at bruk av og befat-

ning med rusmidler kan avdekkes på livsområder der rusbruk innebærer en særlig sikkerhetsutfordring eller er særlig uheldig av andre grunner. Normalt skiller hjemlene ikke mellom alkohol, narkotika og andre rusmidler. Hjemlene åpner for rutinekontroll og/eller kontroll ved konkret mistanke.

I samferdselslovgivningen er det hjemler for rustesting av bilførere, togførere, flygere, skipsførere mv., ved mistanke om ruspåvirkning og som ledd i en rutinekontroll. Slike hjemler finnes blant annet i vegtrafikkloven, jernbaneloven, luftfartsloven, sjøloven, småbåtloven og taubaneloven.¹³ For yrkesutøvere er slike hjemler ofte også knyttet opp mot regler om pliktmessig avhold. Videre er det innenfor enkelte forvaltningsområder hjemler for testing og visitasjon med sikte på avdekking av bruk og besittelse av rusmidler. Regler om dette er særlig vanlig innenfor helsevesenet,¹⁴ barnevernet,¹⁵ kriminalomsorgen¹⁶ og forsvaret.¹⁷

Mandatet nevner ikke denne type regler. Slik utvalget ser det, ligger det utenfor mandatet å se nærmere på reguleringen av rustesting i samferdselssektoren og lovgivningen om bestemte forvaltningsområder. Men eksistensen av slike hjemler danner et bakteppe når behovet for å endre tvangsmiddel hjemlene i straffeprosessloven skal vurderes.

¹³ Se vegtrafikkloven § 22 a og § 22 c, militærpolitiloven § 20 (2) (loven trer i kraft 1. juli 2024), jernbaneloven § 3 c, sjøloven § 145, småbåtloven § 36, luftfartsloven § 6-13 og taubaneloven § 23.

¹⁴ Se psykisk helsevernloven § 4-5 fjerde ledd (kontakt med omverdenen), § 4-6 (undersøkelse av rom og eiendeler samt kroppsvistasjon) og § 4-7 a (rusmiddeltesting av biologisk materiale), spesialisthelsetjenesteloven § 3-14 annet ledd, jf. forskrift nr. 1003/2016 § 6 (rusmiddeltesting) og § 8 (kroppsvistasjon og undersøkelse av pasient og brukers rom og eiendeler), helse- og omsorgstjenesteloven § 12-4 fjerde ledd, jf. forskrift nr. 1003/2016 § 6 (rusmiddeltesting) og § 8 (kroppsvistasjon og undersøkelse av pasient og brukers rom og eiendeler). Se også brann- og eksplosjonsvernloven § 17 a og § 18 e og sivilbeskyttelsesloven § 9 b.

¹⁵ Se barnevernsloven § 10-8 første ledd (kroppsvistitering og undersøkelse av rom, eiendeler, brev og pakker ved begrunnet mistanke om bl.a. besittelse eller mottak av rusmidler) og § 10-10 (rusmiddeltesting).

¹⁶ Se straffegjennomføringsloven § 27 (undersøkelse av personer og gjenstander som skal inn), § 28 (undersøkelse av innsatte, rom og eiendeler) og § 29 (undersøkelser for å avdekke bruk av rusmidler mv.).

¹⁷ Se forsvarsloven § 62 (pliktmessig avhold og rustesting) og militærpolitiloven § 19 (militær inspeksjon) (loven trer i kraft 1. juli 2024).

¹² Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 457.

11.4.2 Overtrедelser på militært område

I tiende del i straffeprosessloven er det enkelte særlige regler om «Rettergangsmåten i militære straffesaker». Tiende del inneholder ikke materielle regler som har interesse ved etterforskning av mindre narkotikaovertrедelser. I straffeprosessloven for øvrig finnes det bare én regel som omhandler lovbrudd på militært område. Den materielle hjemmelen for ransaking i § 193 annet ledd gjør unntak fra § 192 ved å oppstille mer liberale regler om ransaking «i kaserne, brakke, militært fartøy og militære bygninger og rom». Straffeprosessutvalget foreslår ikke å videreføre hjemmelen. I NOU 2016: 24 side 334 fremholder utvalget: «Heller ikke denne reguleringen er etter utvalgets syn nødvendig eller prinsipielt ønskelig, og utvalget viser til at det ikke gjelder tilsvarende regler verken for fengsler eller offentlige kontorer.»

Når del VI i lov nr. 84/2023 om endringer i forsvarsloven mv. trer i kraft,¹⁸ endres tiende del i straffeprosessloven betydelig. Videre er det i militærpolitiloven, som trer i kraft 1. juli 2024, nærmere regler om etterforskning fra militærpolitiet og dets samhandling med sivilt politi. Ingen av lovendringene har betydning for hvilke materielle regler som gjelder ved etterforskning av narkotikalovbrudd på militært område. I proposisjonene til de to lovene legges det til grunn at det ikke bør gis egne materielle regler om etterforskning av lovbrudd på militært område.¹⁹

Bruk og besittelse av narkotika på militært område kan reise særlige spørsmål. Men temaet er ikke nevnt særskilt i mandatet. Videre er reglene om etterforskning, påtale og irettesføring av straffesaker knyttet til forsvaret nylig revidert. Og den militære inspeksjonsrett er blitt lovregulert gjennom militærpolitiloven § 19. Av disse grunner vil utvalget i begrenset grad gå inn på saker der handlingsstedet er militært område.

11.4.3 Taushetsplikten til personalet ved brukerrrom

Etter brukerrromsloven § 4 første ledd er bruk og besittelse av narkotika innenfor de rammer bestemmelsen oppstiller, straffritt. Det som er straffritt, er å bruke narkotika «i ordningens injiseringsrom eller inhaleringsrom» og å besitte «en

brukerdose narkotika til eget bruk i brukerrromsordningens lokaler eller tilstøtende behandlingsrom». Rammen for straffri besittelse av narkotika er noe snevrere enn hva som utgjør «besittelse» etter legemiddeloven § 31 annet ledd, og vesentlig snevrere enn hva som kan utgjøre innehav til egen bruk etter utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven.

Ordnningen med brukerrrom er en «kommunal helse- og omsorgstjeneste», se brukerrromsloven § 2 første ledd. Personalet ved et brukerrrom har derfor taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven, eventuelt også etter helsepersonelloven. Taushetsplikten er ikke unntaksfri. I brukerrromsloven § 6 annet ledd og brukerrromsforskriften § 12 første ledd er det særlige regler om ansattes rett og plikt til å gi politiet «opplysning om hvorvidt en identifisert person er registrert bruker av brukerrromsordningens tjenester eller ikke». Plikten gjelder når politiet ber om slik informasjon og har «mistanke om straffbar besittelse eller bruk av narkotika i brukerrromsordningens lokaler eller tilstøtende behandlingsrom». Begrunnelsen for plikten er angitt slik i forarbeidene:²⁰

Departementet har vært i tvil om politiet bør gis en begrenset kontrolladgang, men støtter seg til flertallet i høringen. Formålet med politiets kontrolladgang er å sikre en forsvarlig drift og hindre straffbare handlinger i sprøyteromslokalene.

Retningslinjen om straffutmåling overfor rusmiddelavhengige i forslaget til § 232 a tredje ledd innebærer at reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunntatelse, eventuelt straffutmålingsfravall. Retningslinjen aktualiserer spørsmålet om den bør å ha konsekvenser for politiets mulighet til å etterforske og påtale straffbar bruk og besittelse av narkotika i tilknytning til brukerrrom samt å beslaglegge narkotika der. Problemstillingen har en rent straffeprosessuell side som omhandler når etterforskning kan og bør iverksettes og hva som er en forholdsmessig bruk av tvangsmidler. Disse problemstillingene vil utvalget komme tilbake til i punkt 12.3 og 12.5.

I tillegg har problemstillingen en side mot taushetsplikten til personalet ved brukerrrommene. I hvilken grad bør etterforskingshensyn kunne medføre at taushetsplikten settes til side? Bruk og besittelse av narkotika i strid med reglene for brukerrrom kan være egnet til å undergrave legitimiteten til ordningen, å påvirke andre

¹⁸ Lov nr. 84/2024 trer i kraft 1. juli 2024, med unntak for del VI om endringer i straffeprosessloven.

¹⁹ Se Prop. 133 L (2022–2023) punkt 5.1 og 5.6 og Prop. 134 L (2022–2023) punkt 4.7.

²⁰ Ot.prp. nr. 56 (2003–2004) s. 38.

brukere av ordningen på en uheldig måte og å påvirke arbeidshverdagen til de ansatte på en negativ måte. Av disse grunner kan begrensninger i taushetsplikten være velbegrunnet selv om de isolert sett harmonerer mindre godt med dagens syn på straff overfor rusmiddelavhengige. Utvalget nøyer seg med å nevne denne problemstillingen. En nærmere vurdering av hvor langt taushetsplikten for personalet ved brukerrom bør rekke, må sies å ligge på siden av mandatet.

11.4.4 Forvaltningsrettslige konsekvenser av valget av strafferammer

Utvalget har gjort relativt grundige undersøkelser for å klarlegge de forvaltningsrettslige konsekvenser av forslaget til strafferettslig regulering i straffeloven § 232 a. Men det er vanskelig å foreta en undersøkelse av lover og forskrifter som helt utelukker at enkelte konsekvenser overses. Så vidt utvalget har brakt på det rene, er de forvaltningsrettslige konsekvenser beskjedne.

Strafferammen for et lovbrudd har rettslig betydning for enkelte temaer i utlendingsloven. I hjemlene for bortvisning av en utlending og utvisning av en utlending uten oppholdstillatelse er det relevant om personen har begått et lovbrudd som har «fengselsstraff» som strafferamme.²¹ For øvrig er strafferammen «fengselsstraff» relevant for adgangen til å gi tilleggstid ved søknad om permanent oppholdstillatelse.²² De nevnte konsekvensene inntreffer bare ved uaktsom overtrivelse av forslaget til § 232 a i straffeloven, som har strafferammen bot. Strafferammen er «fengsel inntil 6 måneder» ved forsettlig overtrivelse. Utvalget nøyer seg med å nevne disse konsekvensene. Det er ikke naturlig at utvalget går inn på om utlendingsloven bør endres.

Forslaget til § 232 a i straffeloven forutsetter at nedre del av hva som i dag rammes av § 231 overføres til det nye straffebudet. Nærmere bestemt vil «erverv» og «innhav» av narkotika «til egen bruk» innenfor terskelverdiene straffes etter § 232 a. Endringen har konsekvenser for politiets plikt til å gi informasjon til regional sikkerhetsavdeling. Etter psykisk helsevernloven § 4A-11 tredje ledd «skal» politiet på anmodning gi regional sikkerhetsavdeling «opplysninger om perso-

nen er siktet, tiltalt eller ilagt straff for lovbrudd med en strafferamme på fengsel i mer enn ett år, med mindre dette kan skade arbeidet med kriminalitetsbekjempelse». Forslaget til endring i strafferettslig regulering medfører derfor at politiet ikke lenger vil ha plikt til å gi opplysninger om personer som er «siktet, tiltalt eller ilagt straff» for erverv eller innhav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Heller ikke denne konsekvensen er det naturlig at utvalget går nærmere inn på.

11.5 Sammenfatning

På bakgrunn av fremstillingen i punkt 11.1, 11.2 og 11.4 vil utvalget gå nærmere inn på disse temaer, særlig med henblikk på etterforskning av mindre alvorlige narkotikalovbrudd:

- Terskelen for å iverksette etterforskning og prinsippene for avgrensning av en etterforskning
- Vernet mot selvinkriminering
- Forholdsmessighetskravet ved bruk av tvangsmidler, herunder ved ransaking og kroppslig undersøkelse
- Hva tvangsmidlet ransaking kan brukes til: forholdet mellom den saken som begrunner tvangsinngrepet og den saken en (primært) ønsker mer informasjon om
- Strafferammekravet ved tredjemannsransaking av person
- Grensen mellom personransaking og kroppslig undersøkelse
- Maktbruk ved personransaking og kroppslig undersøkelse
- Påtalemyndighetens og polititjenestepersoners kompetanse til å beslutte ransaking og kroppslig undersøkelse
- Reglene om ransakingsbeslutningen og rapportplikten ved ransaking
- Kroppslig undersøkelse, særlig bruk av spyttprøve, og gransking av tegn og symptomer
- Strafferammekravet ved pågripelse

For øvrig har utvalget i punkt 11.3 anbefalt at straffeprosessloven § 321 første ledd første punktum endres, slik at det fremgår av ordlyden at også reaksjonene straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall omfattes av samtykke-regelen ved anke til lagmannsretten.

²¹ Se utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g, jf. § 66 første ledd bokstav c, og § 66 første ledd bokstav c.

²² Se utlendingsloven § 62 første ledd bokstav c, jf. § 66 første ledd bokstav c, jf. utlendingsforskriften § 11-5.

Kapittel 12

Allment om etterforskning og tvangsmiddelbruk

12.1 Menneskerettslige krav og skranker

12.1.1 Generelt

De straffeprosessuelle spørsmål utvalget tar opp har en side mot flere menneskerettslige krav og skranker. Ransaking, kroppslig undersøkelse og lignende tvangstiltak til bruk ved bevissikring har en side mot vernet av privatlivet og til dels integritetsvernet (forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling), mens pågripelse har en side mot retten til frihet. I tillegg har etterforskning for å klarlegge om en person er rusmiddelavhengig en side til vernet mot selvinkriminering.

Både vernet mot selvinkriminering, integritetsvernet og retten til frihet har en side mot avgrensede temaer som skal tas opp i kapittel 12 og 14. De menneskerettslige krav og skranker vil derfor omtales i disse kapitlene. Vernet mot selvinkriminering omtales i punkt 12.4 om avhør mv. av mistenkte. Integritetsvernet omtales i punkt 14.1 om prøvetaking, mens retten til frihet omtales i punkt 14.3 om pågripelse.

Fremstillingen videre vil rette oppmerksomheten mot vernet av privatlivet. På et allment plan ble vernet omtalt i punkt 6.2.2. En nærmere omtale rettet inn mot bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler som ransaking, kroppslig undersøkelse og lignende tvangstiltak til bruk ved bevissikring vil gis innledningsvis i dette kapittel, i punkt 12.1.2. I tillegg vil vernet mot kroppslig undersøkelse omtales ytterligere i punkt 14.1.2.

Situasjonen der en person er under 18 år reiser særlige straffeprosessuelle spørsmål. Grunnloven § 104 annet ledd fastsetter at ved «handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Hvilke mer konkrete krav og skranker som gjelder der personen er mindreårig, utdypes i barnekonvensjonen, som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov. På et allment plan ble Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen omtalt i

punkt 6.2.6. I punkt 12.1.3 vil utvalget gå nærmere inn på særlige straffeprosessuelle krav og skranker.

Utvalget har for øvrig merket seg de påpekninger og anbefalinger om etterforskning som er omtalt i NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter».

12.1.2 Vernet av privatlivet

12.1.2.1 Oversikt over reguleringen

Et vern av privatlivet er sikret i menneskerettskonvensjoner som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov. Et vern følger av SP artikkel 17, men rettskilder knyttet til konvensjonen bidrar ikke i særlig grad til å klargjøre rekkevidden av vernet. Videre sikrer EMK et vern, se artikkel 8. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har gjennom en rekke avgjørelser klargjort viktige elementer i vernet, også når det gjelder etterforskingstiltak. EMK artikkel 8 skal omtales i punkt 12.1.2.2.

Grunnloven § 113 fastsetter at «inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Et viktig element i § 113 er at rettsgrunnlaget må være formell lov. På dette punkt skiller bestemmelsen seg fra EMK artikkel 8 nr. 2. Kravet til rettsgrunnlagets art har ikke interesse for de spørsmål utvalget går inn på. For øvrig gir ikke Høyesteretts praksis signaler om at lovskravet i § 113 rekker lenger enn lovskravet etter artikkel 8 nr. 2.¹ Av den grunn vil utvalget ikke gå nærmere inn på § 113.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum fastsetter at enhver har «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Bestemmelsen utgjør en skranke for hva en lov kan hjemle og beskytter de samme rettsgoder som EMK artikkel 8. Grunnloven er mer absolutt utformet enn artikkel 8, men Høyesterett har lagt

¹ Se bl.a. Rt-2014-1105 avsnitt 29–30 og HR-2020-1967-A avsnitt 33–38.

til grunn at det må innfortolkes en slik avveiningsnorm som uttrykkelig følger av artikkel 8 nr. 2. Praksis fra Høyesterett gir ikke signaler om at avveiningen etter § 102 første ledd første punktum er mer restriktiv enn den etter EMK artikkel 8 nr. 2.² Av den grunn vil utvalget ikke gå nærmere inn på § 102 første ledd første punktum.

Grunnloven § 102 første ledd annet punktum oppstiller en særlig skranke for ransaking: «Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.» En straffesak er etter sin art en sak om «kriminelle tilfeller». Høyesterett har i begrenset grad klarlagt om formuleringen «kriminelle tilfeller» utgjør en begrensning i straffesaker. Men uansett stiller formuleringen beskjedne krav til sakens alvor og hvor sterk mistanken om en straffbar handling må være.³ Utvalget går derfor ikke nærmere inn på bestemmelsen.

12.1.2.2 Nærmere om EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 nr. 1 fastsetter at enhver «has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence». Gjennom formuleringen «private and family life, his home and his correspondence» angis det saklige virkeområdet for vernet.

Hva som ligger i kravet til «respect» i artikkel 8 nr. 1, konkretiseres i nr. 2. Grunnvilkåret for at vernet kan være krenket, er at det foreligger et inngrep («interference») i et av de vernede rettsgodene. Etterforskningsmetoder som ransaking av privat eiendom og ransaking av person er normalt et inngrep i ett eller flere av de beskyttede godene. Det samme gjelder for undersøkelse av kroppens hulrom hos en person, prøvetaking fra en person mv. (kroppslig undersøkelse) som ledd i etterforskning.

Den rettsbeskyttelse som artikkel 8 nr. 2 gir, kan frafalles. Et reelt samtykke fra den tiltaket rettes mot medfører at det ikke foreligger et inngrep i henhold til nr. 2. Dette gjelder også ved etterforskning, se for eksempel avgjørelsen *Posevini mot Bulgaria* avsnitt 75.⁴ Men der et samtykke gis, typisk til ransaking eller kroppslig undersøkelse, vil situasjonen ofte ligge slik an at samtykket ikke er reelt. I avsnitt 75 i den nevnte

avgjørelsen anvendte EMD kriteriet «under overt or implied coercion».

Lovligheten av et inngrep avhenger av om det er «in accordance with the law» og om det er «necessary in a democratic society» for å oppnå et av de formål som anerkjennes i artikkel 8 nr. 2. For de spørsmål utvalget vil gå inn på er det først og fremst alternativet «the prevention of [...] crime» som utgjør det legitime formålet. Men også inngrepsformålene «the protection of health» og «the protection of the rights and freedoms of others» kan være aktuelle.

Lovkravet har flere sider.⁵ Som fremholdt i HR-2024-775-A avsnitt 46, innebærer kravet «at inngrepet må ha grunnlag i nasjonal rett, at inngrephjemmelen må være tilgjengelig for borgerne, at den må være tilstrekkelig presis, og at det må foreligge tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantier». For de spørsmål utvalget går inn på er det særlig kravet til presisjon og rettssikkerhetsgarantier som har interesse. Når det gjelder kravet til rettssikkerhetsgarantier, varierer det om EMD forankrer temaet i lovkravet eller om det anses som et element i forholdsmessighetsvurderingen. Fremstillingen videre bygger på den sistnevnte tilnærming.

EMD har vært inne på kravet til presisjon i en rekke avgjørelser, også avgjørelser som omhandler inngrep som ledd i etterforskning. En av dem er avgjørelsen *Saber mot Norge*⁶. Den gjaldt ransaking av en mobiltelefon som kunne inneholde advokatkorrespondanse. I avsnitt 50 sammenfattet EMD rettstilstanden slik:

In the context of searches and seizures, the domestic law must provide some protection to the individual against arbitrary interference with Article 8 rights. Thus, the domestic law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances and conditions under which public authorities are empowered to resort to any such measures. Moreover, search and seizure represent a serious interference with private life, home and correspondence and must accordingly be based on a 'law' that is particularly precise. It is essential to have clear, detailed rules on the subject (see *Sallinen and Others v. Finland*, no. 50882/99, §§ 82 and 90, 27 September 2005).

² Se bl.a. Rt-2014-1105 avsnitt 28–29 og HR-2022-1317-A avsnitt 28.

³ Se nærmere Marius Stub, i Ola Mæstad og Dag Michalsen (red.): *Grunnloven Historisk kommentarutgave 1814 til 2020*, Universitetsforlaget 2021 s. 1158–1160.

⁴ Dom 19. januar 2017 i sak 63638/14.

⁵ Se bl.a. avgjørelsen *Silver mfl. mot Storbritannia*, dom 25. mars 1983 i sakene 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 og 7136/75 avsnitt 86–88.

⁶ Dom 17. desember 2020 i sak 459/18.

Essensen er at inngrepsgrunnlaget må være tilstrekkelig klart («sufficiently clear»), og at klarhetskravet til en viss grad avhenger av hvor inngripende tiltaket er. Videre er straffeprosessuelle inngrep i form av ransaking, kroppslig undersøkelse og lignende ofte et inngripende tiltak. Men hvor inngripende et slikt tiltak er, avhenger av omstendighetene, ikke minst av hvor, hvordan og overfor hvem ransakingen eller undersøkelsen foretas.

Når det skal vurderes om en regulering er tilstrekkelig klar, er det ikke bare relevant å ta i betraktning det som står i lov- eller forskriftsteksten. Også klargjørende rettspraksis er relevant. Det samme er bindende instruks i forvaltningen, forutsatt at instruksen er gjort tilgjengelig for allmennheten.⁷ En instruks fra riksadvokaten om rettslige rammer for tvangsmiddelbruk er derfor relevant i en vurdering av om lovskravet er tilfredsstillt.

Et inngrep som har grunnlag i «law» må være et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å ivareta det legitime formålet. I avgjørelsen *Tortladze mot Georgia*,⁸ som gjaldt husransaking hos en konsul mistenkt for befatning med narkotika, sammenfattet EMD sin praksis slik i avsnitt 58:

The notion of ‘necessity’ implies that the interference is proportionate to the legitimate aim pursued (see, among many other authorities, *Camenzind v. Switzerland*, 16 December 1997, § 44, Reports 1997-VIII). Regarding, in particular, searches and seizures or similar measures (essentially in the context of obtaining physical evidence of certain offences), the Court will assess whether the reasons adduced to justify such measures were relevant and sufficient and whether the aforementioned proportionality principle has been adhered to (see, for example, *Camenzind*, cited above, § 45, with further references; see also *K.S. and M.S., v. Germany*, cited above, § 43).

Vurderingen av om inngrepet er nødvendig og forholdsmessig avhenger både av faktiske (substansielle) omstendigheter i saken (inngrepsbehovet, inngrepets egnethet, inngrepets karakter mv.) og hvilke rettssikkerhetsgarantier som foreligger. I den nevnte avgjørelsen *Tortladze mot Georgia* ble EMDs praksis om begge aspekter omtalt i avsnitt 58. Betydningen av de faktiske omstendigheter i saken ble omtalt slik:

⁷ Se bl.a. HR-2024-775-A avsnitt 60–64.

⁸ Dom 18. mars 2021 i sak 42371/08.

Secondly, it must consider the specific circumstances of each case, including but not limited to the severity of the offence in question, the manner and circumstances in which the search warrant was issued, the availability of other evidence at the time, the content and scope of the warrant in question, and the extent of possible repercussions on the reputation of the person affected by the search (see, among many other authorities, *Smirnov*, § 44; *Camenzind*, §§ 45–46; and *K.S. and M.S. v. Germany*, § 44, all cited above; see also *Misan v. Russia*, no. 4261/04, § 55, 2 October 2014, and *Buck v. Germany*, no. 41604/98, § 45, ECHR 2005-IV).

Det overordnede vurderingstemaet er om det legitime formålet som inngrepet skal ivareta er tilstrekkelig tungtveiende. Ved inngrep som ledd i etterforskning er spørsmålet med andre ord om det konkrete behovet for å anvende tiltaket som ledd i rettshåndhevingen er tilstrekkelig tungtveiende. Vurderingen må foretas konkret, og konklusjonen avhenger av en samlet vurdering av behovet for å benytte tiltaket som ledd i etterforskningen, hvor alvorlig lovbruddet er, mistankegrunnlaget, intensiteten og karakteren av inngrepet og hvem inngrepet rettes mot.

Ransaking for å opplyse en lite alvorlig straffesak kan etter omstendighetene være uforenlig med i artikkel 8 nr. 2. Avgjørelsen *Buck mot Tyskland* gjaldt ransaking av en fars bolig og forretningslokale for å opplyse en trafikksak. I trafikksaken var sønnen mistenkt for å ha kjørt i 78 km/t i en 50-sone med en av firmaets biler. Straffen for en slik fartsovertrelse var (i 1996) 120 tyske mark. Flertallet (4-3) kom til at det forelå en krenkelse og fremholdt blant annet:⁹

Having regard to the special circumstances of this case, in particular the fact that the search and seizure in question had been ordered in connection with a minor contravention of a regulation purportedly committed by a third person and comprised the private residential premises of the applicant, the Court concludes that the interference cannot be regarded as proportionate to the legitimate aims pursued.

I *Buck*-saken omhandlet behovet for ransaking bare det å oppklare et konkret lovbrudd. En ransakingsadgang hadde minimal interesse for myndighetenes mulighet til effektivt å håndheve brudd på fartsgrenser. Avgjørelsen gjaldt også

⁹ Dom 28. april 2005 i sak 41604/98 avsnitt 52.

ransaking hos en annen enn mistenkte. Av disse grunner kan avgjørelsen ikke tolkes slik at ransaking uten videre er uberettiget selv om det dreier seg om et lite alvorlig lovbrudd, heller ikke hos tredjepersoner.

Det andre aspektet i vurderingen er som nevnt eksistensen av rettssikkerhetsgarantier. I avgjørelsen *Tortladze mot Georgia* avsnitt 58 ble aspektet omtalt slik:

[...] the Court must [...] ensure that the relevant legislation and practice afford individuals adequate and effective safeguards against abuse; notwithstanding the margin of appreciation which the Court recognises the Contracting States have in this sphere, it must be particularly vigilant where the authorities are empowered under national law to order and effect searches without a judicial warrant (see also *Gutsanovi v. Bulgaria*, no. 34529/10, § 220, ECHR 2013 (extracts)).

Når det gjelder etterforskingstiltak som utgjør et inngrep etter artikkel 8 nr. 2, er det ideelle en domstolsavgjørelse med klare rammer for tiltaket, eventuelt en etterfølgende domstolskontroll basert på god dokumentasjon om hvordan tiltaket ble besluttet og iverksatt. Men kravet til legalitetskontroll må tilpasses hva som er mulig og forholdsmessig ut fra inngrepets karakter og den tiden som er til rådighet. Det gjelder ikke et allment krav om enten beslutning fra en domstol eller en etterfølgende domstolskontroll. Men kravene til rettssikkerhetsgarantier er da særlig strenge. I avgjørelsen *Camenzind mot Sveits*, der et forvaltningsorgan hadde besluttet ransaking, uttalte EMD:¹⁰

If individuals are to be protected from arbitrary interference by the authorities with the rights guaranteed under Article 8, a legal framework and very strict limits on such powers are called for.

I flere avgjørelser har EMD fremhevet viktigheten av at en beslutning om ransaking oppstiller klare rammer for iverksettingen. Avgjørelsen *Modestou mot Hellas* illustrerer EMDs tilnærming:¹¹

A search warrant has to be subject to certain limits so that the interference that it authorises in the rights guaranteed by Article 8, and particularly the right to respect for the home, are not potentially unlimited and, in consequence, disproportionate. Thus, a search warrant must include a minimum number of indications, making it subsequently possible to verify whether the the officials who execute it complied with the scope of the investigation thus authorised. In addition, the individual affected must have sufficient information on the proceedings at the source of the measure in question to enable him or her to spot, prevent and complain of abuse (see *Van Rossem v. Belgium*, cited above, §§ 45 and 47).

EMD har fremhevet at en etterfølgende legalitetskontroll til en viss grad kan kompensere for hvem som har truffet beslutningen om ransaking, forutsatt at den etterfølgende kontrollen er effektiv, se blant annet avgjørelsene *Modestou mot Hellas* og *Tortladze mot Georgia*.¹² En forutsetning for at en etterfølgende legalitetskontroll kan være effektiv, er selvsagt at det sikres notoritet om iverksettingen.

Statene innrømmes en viss skjønnsmargin («margin of appreciation») i forholdsmessighetsvurderingen etter artikkel 8 nr. 2. Skjønnsmarginen ble omtalt i punkt 6.2.2. Den innebærer at EMD er noe tilbakeholden med å overprøve en stats egen vurdering av om et bestemt tiltak er nødvendig i et demokratisk samfunn. Men dette betyr ikke nødvendigvis at norske domstoler tilkjenner norske myndigheter en like vid skjønnsmargin som EMD.¹³ Videre har statene uansett en høyst begrenset skjønnsmargin med hensyn til om tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier foreligger.

12.1.3 Nærmere om situasjonen der en person er mindreårig

Barn kan være involvert i eller bli påvirket av narkotikasaker. Et barn kan være mistenkt for bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika. Videre kan et barn være berørt fordi voksne eller andre barn bruker eller selger narkotika nær der barnet oppholder seg. Barn kan også

¹⁰ Dom 16. desember 1997 i sak 21353/93 avsnitt 45.

¹¹ Dom 18. mars 2017 i sak 51693/13 avsnitt 45. Se også bl.a. avgjørelsen *Misan mot Russland*, dom 2. oktober 2014 i sak 4261/04 avsnitt 59–62.

¹² Dom 18. mars 2017 i sak 51693/13 avsnitt 49, og dom 18. mars 2021 i sak 42371/08 avsnitt 66.

¹³ Se nærmere bl.a. Henrik Jorem, «Om skjønnsmarginens rolle i norsk rett i lys av rettsutviklingen i Strasbourg», *Jussens Venner*, 2024 s. 35–54, på s. 47–51.

bli utnyttet i organisert narkotikaomsetning, typisk som selgere. Temaet barn og narkotika har med andre ord ulike fasetter, og hva hensynet til barn samlet sett tilsier avhenger av situasjonen. I noen situasjoner står et barns interesser mot andre barns interesser, mens et barns interesser i andre situasjoner står mot interessene til bestemte voksne personer eller samfunnsinteresser.

Grunnloven § 104 annet ledd fastsetter at ved «handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen innebærer at «barnets beste» har stor vekt. Men det følger av formuleringen «et grunnleggende hensyn» at barns interesser ikke nødvendigvis er avgjørende. Hva som nærmere ligger i at «barnet beste skal være et grunnleggende hensyn», ble omtalt i punkt 6.2.6.1 og blir omtalt i punkt 15.3.

Formuleringen «berører barn» favner vidt. Den omhandler både hva myndighetene ikke kan gjøre mot et barn (negative plikter) og hva myndighetene skal gjøre for å beskytte bestemte barn eller barn mer allment (positive plikter). Når det gjelder inngrep fra politiet, dekker formuleringen både det barnet som står i fare for å bli utsatt for inngrepet og de barn inngrepet vil komme til gode. Hvilken vekt hensynet til bestemte barn kan tillegges, må et stykke på vei avhenge av hvilke andre interesser som er i spill, ikke minst om andre barns interesse berøres. En må vurdere om bare de negative plikter er aktuelle, om bare de positive plikter er aktuelle eller om negative og positive plikter må balanseres mot hverandre. Det siste er ikke minst aktuelt der det er spørsmål om rettshåndheving rettet mot narkotika på skoler.

Denne tilnærmingen harmonerer med barnekonvensjonen. Konvensjonen retter oppmerksomheten mot både rettighetene til et konkret barn og hvilket krav på beskyttelse barn har som individ og gruppe. Når det gjelder straffeprosess og narkotika, har særlig artikkel 16 om vern av privatlivet, artikkel 40 om straffeprosessuelle rettigheter og artikkel 33 om beskyttelse mot narkotika interesse. De første to bestemmelsene gir barn rettigheter i møtet med påtalemyndigheten og politiet, mens den siste pålegger myndighetene å gi barn beskyttelse mot både det offentlige, voksne borgere og andre barn.

Professor Kirsten Sandberg tok opp dette temaet i en utredning avgitt til Barnevoldsutvalget.¹⁴

Hensynet til barnets beste kan gå på tvers av andre hensyn eller rettigheter. Hvis det er en mulig konflikt mellom flere barns interesser,

eller ett barn og en gruppe barn eller barn generelt, må den søkes løst i den enkelte sak gjennom en omhyggelig avveining av alle interessene med sikte på å finne et kompromiss. Det samme gjelder hvis barnets beste er i konflikt med andre menneskers rettigheter. Der som harmonisering ikke er mulig, må beslutningstakeren analysere og avveie alle de involverte rettigheter, samtidig som man må være klar over at barnets rett til at dets beste tas i betraktning som et grunnleggende hensyn betyr at barnets interesser har høy prioritet og ikke bare er et av flere hensyn.

Tilsvarende synspunkter er fremholdt av *Barneombudet* i innspillmøtet med Rushåndhevingsutvalget. Ombudet fremhevet at barns interesser ikke bare omhandler hensynet til de som bruker og selger narkotika, men også behovet for å beskytte andre barn mot å bli utsatt for narkotika. Hensynet til begge disse gruppene må ivaretas ved endringer i lovverket. Ombudet fremholdt også at NIM i rapporten «Rus og menneskerettigheter» i liten grad forholdt seg til den delen av barnekonvensjonen artikkel 33 som innebærer en plikt til å beskytte barn mot å bli brukt i narkotikavirksomhet.

For utvalgets arbeid har artikkel 33 betydelig interesse. Bestemmelsen lyder slik:

States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

Bestemmelsen pålegger myndighetene å beskytte både enkeltbarn og barn som gruppe mot bruk av narkotika. Men hvilke tiltak som er «appropriate measures», påvirkes av hvilke andre interesser som er i spill. Dersom et tiltak fra politiet også utgjør et inngrep mot et barn, må artikkel 33 ses i sammenheng med blant annet artikkel 16 og 40. Artikkel 33 ble omtalt i punkt 6.2.6.2, og blir omtalt i punkt 15.3.

FNs barnekomité har ikke avgitt en generell kommentar om tolkningen av artikkel 33. Så vidt

¹⁴ Kirsten Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen*, Betenkning til Barnevoldsutvalget avgitt 21. desember 2016 s. 12. Betenkningen er et digitalt vedlegg til NOU 2017: 12 *Svik og svikt – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.

utvalget kan se, har komiteen ikke berørt artikkel 33 i sine uttalelser på en måte som har interesse for de straffeprosessuelle spørsmål utvalget skal vurdere i del III.

12.2 Fagledelse og ressursprioriteringer innen påtalemyndigheten

12.2.1 Lovregulering, legalitetskontroll og fagledelse

Inngrep i rettigheter som er beskyttet gjennom EMK artikkel 5 (frihet) og artikkel 8 (privatliv) må ha grunnlag i «law». Et viktig element i lovskravet er at rettsgrunnlaget for et inngrep må ha et tilstrekkelig presisjonsnivå. Denne siden av lovskravet skal ivareta rettssikkerheten til personer som utsettes for inngrep. Som redegjort for i punkt 12.1.2.2, har EMD vært inne på temaet i en rekke avgjørelser. I utvalgets mandat punkt 1 er rettssikkerhetsaspektet ved lovskravet fremhevet:

Samtidig er regjeringen opptatt av at borgerne rettssikkerhet er ivaretatt ved politiets bruk av tvangsmidler. Forutsigbarhet om rammene for politiets tvangsmiddelbruk er viktig ikke bare for politiet, men også for samfunnet som sådan og ikke minst berørte personer.

Graden av presisjon i lovreguleringen har også en side mot politiets arbeidshverdag. Lav presisjon øker risikoen for at etterforskning gjennomføres på en måte som ikke er forenlig med loven. Selv om påtalemyndigheten og politiet har et sterkt ønske om å holde seg innenfor lovens rammer, kan dette være vanskelig om de rettslige rammene er vage. Uklare rettslige rammer kan også føre til at påtalemyndigheten og politiet blir tilbakeholdne i sin etterforskning på grunn av usikkerhet om hva som er lovlig. Denne siden av utfordringen ved et lavt presisjonsnivå i lovgivningen er adressert i mandatet punkt 2:

Utvalget skal vurdere om det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, og eventuelt fremme forslag om hvordan politiet og andre kan sikres mer forutberegnelighet på området.

Utvalget vil vurdere lovreguleringen av flere straffeprosessuelle spørsmål som er aktuelle ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker, både de materielle vilkår for å anvende et tiltak og

spørsmål knyttet til saksbehandling og hvem som har beslutningskompetanse. Ideelt sett bør enhver lovregulering være både enkel å sette seg inn i og såpass presist utformet at tolkningstvil i liten grad foreligger. Et slikt ideal er umulig å oppnå. Enkelte spørsmål kan reguleres relativt presist, slik som hvor sterk mistanken må være for å bruke et tvangsmiddel og hvilken straffeframme det lovbruddet mistanken gjelder må ha. Reguleringen av hvor nødvendig tvangsmiddelbruk må være, og ikke minst om bruk i den konkrete saken er forholdsmessig, må nødvendigvis overlates mye til et konkret skjønn. Når det gjelder plassering av beslutningskompetanse, må reglene være noe skjønnsmessige dersom hvem som har beslutningskompetanse til en viss grad skal avhenge av situasjonen.

God legalitetskontroll er viktig for å sikre at borgerne ikke utsettes for inngrep ut over hva loven hjemler. Dette er en bærebjelke i EMK artikkel 5 nr. 3 og 4, og som redegjort for i punkt 12.1.2.2, har EMD i en rekke saker understreket betydningen av god legalitetskontroll ved inngrep i rettigheter beskyttet av artikkel 8. Legalitetskontroll er også viktig for å sikre at politiet gis en konstruktiv tilbakemelding om og vurdering av lovligheten av de etterforskingsskritt som foretas.

Legalitetskontrollen er ivaretatt dersom enten beslutningskompetansen er lagt til domstolene eller domstolene har en etterfølgende kontroll. I tilknytning til flere av de tvangsmidler utvalget vurderer, er domstolskontrollen moderat. Ved ransaking av eiendom i medhold av straffeprosessloven § 192 og personransaking i medhold av § 195 er den formelle hovedregelen at beslutningen om ransaking skal treffes av retten, se § 197 første ledd. Men det gjelder en rekke unntak, og det kan vanskelig tenkes en regulering uten vidtrekkende unntak, ikke minst i form av hastekompetanse for påtalemyndigheten og politiet. Ved pågrepelse er det bare domstolskontroll dersom siktede skal holdes frihetsberøvet så lenge at hen må fremstilles for retten med begjæring om varetektsfengsling.

Fraværet av domstolskontroll innebærer ikke fravær av legalitetskontroll. Påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd første punktum fastsetter at påtalemyndigheten «har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks». Ansvaret ligger ikke bare hos den politijuristen som har ansvaret for den aktuelle saken. Innenfor påtalemyndigheten i politiet er det et ledelsesansvar å føre tilsyn med at etterforskning skjer innenfor de rammer lovgivningen setter. Videre har overordnet påtalemyndighet et tilsynsansvar. Riks-

advokaten har etter straffeprosessloven § 56 annet ledd «den overordnede ledelse av påtalemyndigheten», og det følger av § 58 annet ledd at riksadvokaten og statsadvokatene «kan gi pålegg umiddelbart til politiets tjenestemenn». I Prop. 146 L (2020–2021) beskrives statsadvokatenes faglederansvar slik i punkt 14.4.1:

Det er imidlertid etablert praksis, og en nødvendig konsekvens av overordningsforholdet, at Den høyere påtalemyndighet har et ansvar for fagledelse av påtalemyndigheten i politiet. Fagledelsen innebærer at statsadvokatembetene skal kvalitetssikre det påtalemessige arbeidet til påtalemyndigheten i politiet, gjennom veiledning, opplæring, instruksjon og kontroll, herunder tilsyn med politiets straffesaksbehandling.

Ved lov nr. 122/2021 ble det gjort en rekke endringer i straffeprosessloven. De trådte i kraft 1. juli 2022. Enkelte endringer kom på grunn av økt oppmerksomheten om fagledelse i påtalemyndigheten. Straffeprosessloven § 57 fikk et nytt sjettede ledd: «Statsadvokaten skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet.» Det ble også gitt relativt vide rammer for delegasjon av påtalekompetanse til henholdsvis statsadvokaten og påtalemyndigheten i politiet, enten generelt eller i en bestemt sak, se § 65 annet ledd og § 66 annet punktum. Riksadvokaten har i betydelig grad tatt i bruk hjemmelen for allmenn delegasjon i § 65 annet ledd første punktum.¹⁵ Den relativt omfattende delegasjonen av påtalekompetanse nedover i hierarkiet har frigjort tid og ressurser i Den høyere påtalemyndighet. Videre er påtalemyndigheten tilført nye ressurser til fagledelse. I budsjettproposisjonen til Justis- og beredskapsdepartementet for 2024 uttales det blant annet:¹⁶

Endringane i lova og utfyllande retningslinjer frå Riksadvokaten har frigjort ressursar frå Den høgare påtalemakta ved å delegere meir påtalekompetanse til påtalemakta i politiet. Den høgare påtalemakta bruker ressursane sine til styrkt fagleiing og anna kvalitetsutvikling av straffesaksbehandlinga i politiet. Fagleiinga av politiet skal bli meir målretta, systematisk og tilpassa dei lokale behova og kriminalitetsutfordringane til politiet.

¹⁵ Se Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2022 punkt 2.2 og 2.3.

¹⁶ Prop. 1 S (2023–2024) s. 114.

[...]

Regjeringa vil òg fremme ein plan for å styrke etterforskning og påtalemakta. Formålet er auka effektivitet, kvalitet og rettstryggleik i straffesaksbehandlinga. Eit sentralt tiltak i planen vil vere å styrke kapasiteten til Den høgare påtalemakta, herunder dei regionale statsadvokatembeta, til å utøve fagleiing. Regjeringa foreslår derfor å auke løyvinga til Den høgare påtalemakta med 43 mill. kroner til fleire stillingar.

[...]

Som fagleg ansvarleg ligg det til riksadvokaten å definere dei til kvar tid gjeldande normene og krava for straffesaksbehandlinga, både generelt og i kvar enkelt sak. Riksadvokatembetet og statsadvokatembeta har ikkje hatt tilstrekkeleg med kapasitet til å vurdere om krava til straffesaksbehandlinga blir følgde opp, i det omfanget som er nødvendig for å sikre auka kvalitet, effektivitet og rettstryggleik i politiets straffesaksbehandling. Det er òg behov for å styrke og vidareutvikle tilsyns- og etatsstyringsfunksjonane.

Slik utvalget ser det, er legalitetskontroll med når og hvordan etterforskning gjennomføres på ulike saksfelt et viktig element innenfor feltet fagledelse. De instruksjer og retningslinjer riksadvokaten ga om saksbehandlingen i mindre alvorlige narkotikasaker i brev 9. april 2021 og 13. mai 2022, og de undersøkelser som er gjort internt i påtalemyndigheten og politiet om behandlingen av slike saker, ble omtalt i punkt 3.7, 3.8 og 3.11. Brevene og undersøkelsene må ses på som utslag av fagledelse. Dette er også fremhevet av riksadvokaten:¹⁷

Effekten av direktiver og etterfølgende opplæringstiltak er til en viss grad mulig å måle ved å føre tilsyn med om påleggene følges. Som eksempel på en type fagledelse som hadde en målbar effekt, kan nevnes de tiltak som ble iverksatt for å endre praksis ved tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, og saker om bøtesoning i 2021 og 2022. Det er ubestridt og dokumentert gjennom oppfølgende undersøkelser, at riksadvokatens direktiver og øvrig oppfølging fra statsadvokatene på disse områdene førte til endringer i praksis av betydning for rettsikkerheten.

¹⁷ Riksadvokaten, Årsrapport 2023 s. 21–22.

Utvalget legger til grunn at den økte oppmerksomheten om fagledelse gjennom lov nr. 122/2021 og de økte bevilgninger over statsbudsjettet til Den høyere påtalemyndighet innebærer at det i fremtiden vil bli mer og bedre intern legalitetskontroll i påtalemyndigheten og politiet enn hva som tradisjonelt har vært tilfellet. Utviklingen danner et bakteppe når utvalget skal vurdere hvordan ulike lovbestemmelser bør utformes, ikke minst bestemmelser om tvangsmiddelbruk. Som nevnt i punkt 12.1.2.2, er en instruks fra riksadvokaten om rettslige rammer for tvangsmiddelbruk relevant i vurderingen av om lovskravet i EMK artikkel 8 nr. 2 er oppfylt, forutsatt at instruksjonen er allment tilgjengelig.

Etterfølgende legalitetskontroll gjennom tilsyn forutsetter at det er tilstrekkelig notoritet rundt de etterforskingsskritt som foretas. Beslutninger og rapporter må inneholde tilstrekkelig informasjon. Utvalget vil ikke helt allment gå inn på de krav til notoritet som gjelder. Men i punkt 13.4 vil utvalget vurdere kravene til en ransakingsbeslutning og en rapport om ransaking.

12.2.2 Lovregulering og ressursprioriteringer

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten og politiet har plikt til å etterforske og påtale straffbare handlinger. Dette følger av straffeprosessloven § 62 a første ledd. I punkt 12.3 vil utvalget gå nærmere inn på når og hvordan politiet kan iverksette etterforskning i mindre alvorlige narkotikasaker og hvilken skjønnsfrihet politiet har.

På et overordnet plan er det innlysende at påtalemyndigheten og politiet ut fra straffeprosessloven § 62 a tredje ledd og § 224 første ledd har en betydelig skjønnsfrihet når det vurderes om etterforskning skal iverksettes og hvordan en etterforskning skal avgrenses. Ikke minst gjelder dette i saker som har et moderat alvor, slik som mindre alvorlige narkotikasaker. Bruk av ressurser på etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker må prioriteres opp mot behovet for ressursbruk i andre sakstyper.

Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, se straffeprosessloven § 56 annet ledd. Den overordnede ledelsen omfatter også et overordnet prioriteringsansvar. Prioriteringsansvaret utøves først og fremst gjennom riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv. I skrevet angis det hvilke sakstyper som har en særlig prioritet på nasjonalt nivå. Hvilke saker dette er, utpekes ikke bare ut fra riksadvokatens eget skjønn. Innledningsvis i prioriteringsrundskrivet angis det hvilke «politiske styringsdokumenter»

som har påvirket prioriteringene. Normalt dreier det seg om statsbudsjettet, departementets tildelingsbrev og regjeringsplattformen. Politiske signaler fra Stortinget og regjeringen har derfor betydelig innflytelse over hvilke sakstyper som blir prioritert i riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv.

Utvalget har merket seg at narkotikasaker ikke er særskilt nevnt i de prioriteringsrundskriv riksadvokaten har gitt i de senere år. I brev 29. januar 2024 til utvalget opplyser riksadvokaten blant annet:

Disse landsdekkende prioriteringene har tradisjonelt vært – og er – relativt sett få og noenlunde stabile. For straffesaksbehandlingen i 2023 knyttet de seg til seg til drap og andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner, hatkriminalitet og alvorlige overtridelser av følgende kriminalitetsformer: seksuallovbrudd, internasjonal og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, IKT-kriminalitet og alvorlige trafikklovbrudd, se rundskriv nr. 1/2023 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023 punkt IV nr. 1.

[...]

Avdekking av mindre alvorlige narkotika-lovbrudd er ikke en sakstype blant riksadvokatens landsdekkende prioriteringer, hvor en heller har funnet grunn til å fokusere på den organiserte og alvorlige narkotikakriminaliteten, se rundskriv nr. 1/2023 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023 punkt IV nr. 1.

I noen tidligere årganger av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv har det – i forlengelsen av et styringssignal om å rette innsatsen mot de kriminelle nettverkene – vært påpekt at politiets «aktivitet rettet mot brukermiljøer» også er av betydning. Dette forekom imidlertid siste gang i rundskriv nr. 1/2017, se punkt V nr. 1.

Prioriteringen av narkotikasaker er uendret i rundskriv nr. 1/2024 om Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2024.

Det er opp til de regionale statsadvokatembeter og landets politimestere å vurdere hvilken prioritet annen kriminalitet skal gis.¹⁸

¹⁸ Se rundskriv nr. 1/2023 og 1/2024 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, henholdsvis punkt IV.2 og III.3.

Også dette understrekes i det nevnte brevet fra riksadvokaten til utvalget:

Statsadvokatene og politimestrene må således ta stilling til hvorledes denne kriminaliteten skal behandles, og det vil alltid være et rom for regionale og lokale prioriteringer innenfor rammen av de sentrale prioriteringene. I forlengelsen er det også viktig å minne om at politiets hovedstrategi for kriminalitetsbekjempelsen er forebygging, mens påtalemyndigheten – gjennom straffesaksbehandlingen – kan erverve kunnskap som er relevant for bruk i politiets forebyggende arbeid.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere hvilken prioritet etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker bør ha. Utvalget skal bare vurdere hvilke rettslige rammer som bør gjelde for etterforskning. Som redegjort for i punkt 11.1.5, skal utvalget vurdere «om det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk», «om politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett» og «om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotika- bruk hos unge».

Formålet med redegjørelsen ovenfor er å synliggjøre at adekvate rettslige rammer for etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker ikke i seg selv vil medføre at etterforskning iverksettes. Rettshåndheving i mindre alvorlige narkotikasaker er i betydelig grad et prioriteringsspørsmål. Slik utvalget ser det, er ikke riksadvokatens brev 9. april 2021 og 13. mai 2022 bare instruksjer og retningslinjer om de rettslige rammer for etterforskning og påtalebehandling av mindre alvorlige narkotikasaker. Brevene må også ses på som en påminning om at slike saker har et moderat alvor og at sakstypen i et ressursperspektiv ikke har høy prioritet. Samtidig har som nevnt politiske styringssignaler stor innflytelse på hvilke saks- typer som gis prioritet av påtalemyndigheten. Et stykke på vei er det derfor et politisk spørsmål om etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker bør ha høyere prioritet enn i dag.

12.3 Iverksetting, avgrensning og avslutning av etterforskning

12.3.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at politi og påtalemyndighet har plikt til å etterforske og påtale straffbare

handlinger. Dette følger av straffeprosessloven § 62 a første ledd: «Den offentlige påtalemyndighet skal forfølge straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.» Ordet «forfølge» dekker både etterforskning og påtale.¹⁹ Utgangspunktet er med andre ord både etterforskningsplikt og påtaleplikt.

Etterforskningsplikten må klargjøres i to retninger: hvilke minstekrav må være oppfylt for at etterforskning kan iverksettes, og hvilken skjønnsfrihet har påtalemyndigheten og politiet der minstekravene er oppfylt?

Når det gjelder minstekravene for å starte etterforskning, står hovedregelen i straffeprosessloven § 224 første ledd: «Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige.»²⁰ Bestemmelsen opererer med et indikasjonskrav («rimelig grunn til å undersøke»), et krav til hva mistanken må omhandle («straffbart forhold») og et krav til grunnlaget for mistanken («anmeldelse eller andre forhold»). For utvalgets arbeid er det indikasjonskravet som har interesse.

Indikasjonskravet skal tolkes antitetisk i den forstand at etterforskning ikke skal iverksettes med mindre det foreligger «rimelig grunn».²¹ På den annen side er vurderingstemaet «rimelig grunn» skjønnsmessig og loven tolkes slik at terskelen for å starte etterforskning er relativ. Tre momenter er særlig sentrale for om «rimelig grunn» foreligger:²² Hvor sannsynlig det er at en overtrudelse er begått, hvor alvorlig lovbruddet er, og hvor inngripende og belastende en etterforskning vil være for de som berøres.

Dersom grunnvilkårene for å starte etterforskning er oppfylt, har påtalemyndigheten og politiet ofte en skjønnsfrihet: det må konkret vurderes om etterforskning bør iverksettes. Skjønnsfriheten fremgår ikke klart av straffeprosessloven, men den speiles til dels i formuleringen «rimelig grunn til å undersøke» i § 224 første ledd og dels av det påtaleskjønnet som følger av § 62 a tredje ledd. For øvrig er det innlysende at påtalemyndigheten og politiet ikke har kapasitet til å etterforske ethvert lovbrudd. Skjønnsfriheten betegnes

¹⁹ Se Prop. 146 L (2020–2021) s. 115 og 168.

²⁰ Unntakene fra § 224 første ledd er ikke relevante for adgangen til å etterforske mindre alvorlige narkotikasaker.

²¹ Se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 s. 5. Se også Øyen, *Straffeprosess* s. 153–154.

²² Se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 s. 6–7. Se videre Kjelby, *Påtalerett* s. 408–415 og Tor-Geir Myhrer: «Etterforskningsbegrepet», *Tidsskrift for strafferett*, 2001 s. 6–30 (særlig punkt 4 og 5).

gjør som oppportunitetsprinsippet eller den relative etterforskningsplikt.

Skjønnsfriheten må utøves innenfor det handlingsrom som rettskildene gir, og som nevnt i punkt 12.2.2 utøves den innenfor rammen av klare politiske signaler fra Stortinget og regjeringen. Kjerneområdet for skjønnsfriheten er mindre alvorlige overtrædelser. I utgangspunktet er skjønnsfriheten betydelig i mindre alvorlige narkotikasaker. Som nevnt i punkt 12.2.2 innebærer interne direktiver i påtalemyndigheten at det er opp til de regionale statsadvokatembeter og landets politimestere om og hvordan mindre alvorlige narkotikasaker skal gis prioritet.

Skjønnsfriheten har også betydning for polititjenestepersoner. Etter straffeprosessloven § 225 første ledd tredje og fjerde punktum har polititjenestepersoner en viss myndighet til å beslutte iverksetting av etterforskning. En slik myndighet følger også implisitt av de bestemmelser i straffeprosessloven som åpner for at en polititjenesteperson kan beslutte tvangsmiddelbruk. En beslutning om tvangsmiddelbruk innebærer ikke bare at etterforskning iverksettes, men også at en mistenkt får status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82 første ledd tredje alternativ. I den grad en polititjenesteperson ikke selv kan iverksette etterforskning, må hen eventuelt inngi en anmeldelse som vurderes av påtalemyndigheten.

Polititjenestepersoner har ikke plikt til å anmelde enhver straffbar handling de blir kjent med i tjenesten, men har en viss frihet til å overse lovbrudd, gi en uformell advarsel innenfor straffespolet, eller en advarsel eller et pålegg i medhold av politiloven § 6 første ledd.²³ Hvilken skjønnsfrihet polititjenestepersoner har og hvordan den bør utøves, er ikke lovregulert. Men det er grunn til å anta at politiet jevnlig unnlater å iverksette etterforskning av mindre alvorlige narkotikalovbrudd, ikke minst ved observasjon av rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika som antas å være til egen bruk.²⁴ Hvor stor skjønnsfrihet polititjenestepersoner har, må avhenge av både alderen på den personen som observeres, hvilken type narkotika mistanken

gjelder og hvor observasjonen skjer. Skjønnsfriheten må antas å være svært begrenset der en polititjenesteperson mistenker at en mindreårig person har befatning med narkotika, noe utvalget kommer tilbake til i punkt 17.2.2.

Der etterforskning iverksettes, innebærer ikke etterforskningsplikten at etterforskningen må rettes inn mot alle sider av et straffbart forhold eller mot samtlige personer som kan være gjerningspersoner eller medvirkere i sakskomplekset. Selv om det ikke står i straffeprosessloven,²⁵ har påtalemyndigheten en betydelig frihet til å avgrense en etterforskning til bare å gjelde visse sider av et straffbart forhold eller visse personer.²⁶ Vurderingstemaet «rimelig grunn» i § 224 første ledd må også anvendes når rammen for en etterforskning skal fastsettes, og de tre nevnte momentene er styrende for hvor bredt etterforskningen skal legges opp. I narkotikasaker innebærer dette at etterforskningen mot en person som mistenkes for befatning med narkotika til egen bruk ofte bør avgrenses, ikke minst når det gjelder antall tilfeller av bruk, hvordan narkotikaen er ervervet mv. Dette understrekes i riksadvokatens brev 9. april 2021 i punkt 7, presisering nr. 3:

Ved straffeforfølgning av bruk av narkotika skal ikke tilhørende erverv og besittelse av brukerdosen påtales i konkurrans. Det skal ikke benyttes etterforskningsressurser alene for å kartlegge ervervet av narkotikaen som er brukt. Etterforskning av narkotikasalgsalg må innrettes mot den som mistenkes for salg.

Ved iverksetting av etterforskning mot en person under 18 år skal politiet «straks» varsle barnevernstjenesten med mindre saken «er av bagatellmessig art», jf. straffeprosessloven § 232 a første ledd. Ved avhør av mistenkte i slike saker skal barnevernstjenesten få være til stede «dersom det er høve til det», jf. § 232 a annet ledd. I narkotikasaker har varslingsplikten etter § 232 a første ledd en side mot barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav d: «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold [...] når et barn har vist alvorlige atferdsvansker [...] ved problematisk bruk av rusmidler». Men ordlyden i § 232 a første ledd viser at denne varslingsplikten etter

²³ Se nærmere Ragnar L. Auglend og Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utgave, Oslo 2016 s. 619, 632–634 og 657. Når det gjelder formelle og uformelle advarsler, se Gert Johan Kjelby, «Politiets advarsler – OPS, don't do it again!», *Tidsskrift for strafferett*, 2018 s. 285–300.

²⁴ Dette legges til grunn av Rusreformutvalget på s. 299–300. I riksadvokatens rapport 14. februar 2022 ble det på bakgrunn av en saksgjennomgang funnet at politiet i liten grad oppsøker «kjente narkomane» i den hensikt å opprette straffesak for bruk eller besittelse av narkotika, se utvalgets omtale i punkt 3.8.3.

²⁵ Et forslag til en avgrenset lovregulering ble sendt på høring den 31. august 2020 (sak 20/2302). Saken er foreløpig ikke fulgt opp.

²⁶ Se nærmere Kjelby, *Påtalerett* s. 464–467.

omstendighetene rekker lenger enn varslingsplikten etter § 13-2 første ledd bokstav d. Utvalget kommer tilbake til disse bestemmelsene i punkt 15.2.3.2 og 15.2.5.2.

I straffeprosessloven §§ 161-164 er det regler om personundersøkelse. Formålet med undersøkelsen «er å skaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken», jf. § 161 annet ledd. Personundersøkelse skal «som regel» innhentes når det «antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler», se § 161 første ledd, jf. § 161 a første ledd første punktum. Påtaleinstruksen § 14-1 første ledd annet punktum gir nærmere retningslinjer for vurderingen: det skal «særlig legges vekt på siktedes alder og miljøforhold, sakens alvor, undersøkelsens betydning for sakens avgjørelse og om undersøkelsen vil kunne føre til en uheldig forsinkelse av saken». I en sak om bruk av narkotika eller innehav av narkotika til eget bruk innhentes det normalt ikke personundersøkelse. Dette gjelder selv om mistenkte er under 18 år. I punkt 16.5.2.3 vil utvalget vil gå nærmere inn på temaet personundersøkelse.

Når saken er tilstrekkelig etterforsket, treffer påtalemyndigheten en påtaleavgjørelse. Avgjørelsen kan gå ut på at tiltale tas ut, forelegg utferdiges, påtaleunntatelse gis mv., eller at saken henlegges. Viktige henleggelsesgrunner er regulert i straffeprosessloven § 62 a annet og tredje ledd. Saken skal henlegges dersom det er tvil om det strafferettslig relevante faktum (bevisets stilling) og der det strafferettslig relevante faktum viser at mistenkte ikke har gjort noe straffbart, se § 62 a annet ledd. Men selv om påtalemyndigheten mener det er grunnlag for å gjøre straffansvar gjeldende, kan saken henlegges av påtalemessige grunner «når forfølgning ikke er i det offentliges interesse», se § 62 a tredje ledd. En straffesak om bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene kan etter omstendighetene henlegges fordi straffeforfølgning ikke er i det offentliges interesse. Henleggelse kan skje før eller etter at saken er ferdig etterforsket.

12.3.2 Arbeider internt i påtalemyndigheten

Riksadvokatens etterforskningsrundskriv – rundskriv nr. 3/1999

Riksadvokatens etterforskningsrundskriv gir generell veiledning om hva etterforskning er og hvilke formål etterforskning generelt kan forfølge. Det gis

videre veiledning om formålet betydning for om det foreligger etterforskning, og om grensedragningen mellom etterforskning og annen politivirksomhet (for eksempel ordensvirksomhet, forebyggende politiarbeid og etterretning).

I rundskrivet punkt III gjøres det rede for vilkårene for å iverksette etterforskning etter straffeprosessloven § 224 første ledd – særlig vilkåret om «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Det uttales at «rimelig grunn» er et skjønnsmessig vilkår, men at det sjelden vil være tvilsomt om vilkåret er oppfylt. Det fremheves at det generelt ikke er strenge vilkår for å iverksette etterforskning, men at det i noen saker vil være behov for å foreta nærmere vurderinger. Riksadvokaten peker på at dette først og fremst vil være i tilfeller hvor det er kommet inn uklare eller usikre opplysninger, eller hvor politiet selv har funnet frem til informasjon om mulige straffbare forhold.

Riksadvokaten redegjør videre for momenter av betydning for å vurdere om det foreligger rimelig grunn til å iverksette eller fortsette etterforskning. Momentene angis stikkordsmessig som *sannsynlighet*, *proporsjonalitet* (*forholdsmessighet*) og *saklighet*. *Sannsynlighetsvurderingen* innebærer i korte trekk at graden av sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold har betydning for vurderingen. *Forholdsmessighetsvurderingen* innebærer at det må foretas en kvalitativ vurdering av om det mulige straffbare forholdet er så alvorlig at det forsvarer en etterforskningsinnsats. I denne vurderingen vil det blant annet ha betydning hvor inngripende etterforskningssteg som er aktuelle og hvilken belastning etterforskningen vil innebære for mistenkte og andre som rammes. Kravet om *saklighet* innebærer at etterforskningen på alle måter må være saklig begrunnet, eksempelvis at den mistenktes status eller posisjon ikke skal ha betydning. Rundskrivet knytter ikke saklighetskravet uttrykkelig til etterforskningsformålet, slik det er blitt gjort senere direktiver fra riksadvokaten (jf. brevet 9. april 2021 mv.).

Etterforskningsrundskrivet er generelt utformet og har dermed betydning for alle sakstyper, herunder for mindre alvorlige narkotikasaker.

Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 om narkotikasaker

Rundskrivet gjelder narkotikasaker i sin alminnelighet, men har enkelte særskilte uttalelser om etterforskning av mindre alvorlige narkotikalov-

brudd. I punkt III.2 gis det noen føringer om hvor mange straffesaker og siktelsesposter politiet skal opprette i mindre alvorlige narkotikasaker. Dette har til dels en side mot at politiet ikke skal øke oppklaringsprosenten ved å opprette flere straffesaker om ulike former for befatning med det samme narkotikapartiet. Direktivene har til dels også en side mot hvilke deler av det straffbare forholdet politiet skal rette etterforskningen mot:

Mindre alvorlige narkotikasaker har høy oppklaringsprosent. Politiet skal ikke øke antallet siktelsespunkter eller tiltaleposter i slike saker for derigjennom å bedre distriktets resultater. Det skal i utgangspunktet opprettes én siktelsespost for befatningen med et narkotikaparti etter legemiddeloven § 31, jf. § 24 og straffeloven § 162 første ledd. Dette gjelder selv om siktede kan siktes for flere straffbare forhold i tilknytning til narkotikaen.

Dersom en person pågripes for besittelse eller oppbevaring av narkotika, bør det som hovedregel ikke opprettes egen sak om erverv av det samme partiet, idet dette har begrenset betydning for straffutmålingen. I saker etter legemiddeloven § 31, jf. § 24 der bruken er det sentrale, bør det vurderes å opprette egen sak om bruk. Slike saker vil senere kunne ha etterfølgende virkning, eksempelvis for erverv og tap av førerrett. Salg av deler av narkotikaen bør omtales i egen post.

Disse uttalelsene må oppfattes som et direktiv om avgrensning av etterforskningen i tilfeller hvor en person siktes for besittelse eller oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. I slike tilfeller skal det som hovedregel ikke opprettes egen sak om erverv av den samme narkotikaen, hvilket må forstås slik at politiet som hovedregel heller ikke skal iverksette etterforskning av ervervet. Setningen om saker etter legemiddeloven innebærer at det i slike saker kan opprettes både sak om bruk og besittelse, dersom bruken av narkotika er det sentrale ved forholdet. Dette innebærer at det må gjøres en konkret vurdering av om det i slike tilfeller skal opprettes egen sak på bruk, og om etterforskningen skal innrettes mot å belyse både bruk og besittelse. Det tilsvarende må gjelde hvis det er tale om innehav av en slik mengde at forholdet anses som oppbevaring etter straffeloven § 231.

Det at salg skal omtales i en egen siktelsespost, må oppfattes som et direktiv om at etterforskningen etter omstendighetene bør innrettes mot å belyse salgsvirksomhet, forutsatt at de

alminnelige vilkårene for å iverksette etterforskning etter straffeprosessloven § 224 er oppfylt.

Riksadvokatens brev 9. april 2021

Brevet inneholder uttalelser om avgrensning av etterforskningen i visse tilfeller og om rettslige rammer for tvangsmiddelbruk i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Brevet inneholder dels noen generelle redegjørelser om enkelte temaer knyttet til etterforskning og tvangsmiddelbruk (brevet punkt 1-4), dels gjennomgang av noen typetilfeller (punkt 6) og avslutningsvis oppstilles det 6 punkter med påtaledirektiver. Uttalelsene i brevet vil ha ulik betydning som direktiver for politiets og påtalemyndighetens virksomhet avhengig av hvilke deler av brevet det er snakk om.

I punkt 6.2 beskrives et typetilfelle hvor politiet observerer en person som fremstår ruspåvirket. Dersom siktede i en slik situasjon også erkjenner narkotikabruk, forutsetter riksadvokaten at brukssaken normalt vil være oppklart. Hvis det er tilfellet – altså at saken konkret anses oppklart – uttaler riksadvokaten at det ikke være grunnlag for videre etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224. Det er nærliggende å forstå dette som en veiledende uttalelse om hvilke begrensninger som ligger i straffeprosessloven § 224 om at politiet kan gjennomføre etterforskning når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Når saken er tilstrekkelig belyst utfra de formål som etterforskningen kan ivareta etter straffeprosessloven § 226, vil det heller ikke være rimelig grunn til å fortsette etterforskningen. Riksadvokatens uttalelse på dette punktet er ikke fulgt opp i de 6 påtaledirektivene i punkt 7.

I punkt 6.2 beskriver riksadvokaten videre at skjellig grunn til mistanke om bruk av narkotika normalt også gir grunnlag for en utvidet mistanke om at personen er i besittelse av narkotika. Dette kan ikke forstås som noe direktiv om at politiet skal innrette etterforskningen både mot bruk og innehav, men uttalelsen forutsetter at dette kan gjøres etter en konkret vurdering.

I punkt 6.3 omtales situasjonen der politiet observerer bruk av ulovlige rusmidler. I slike tilfeller forutsettes det at saken normalt vil være oppklart gjennom politiets egne observasjoner og eventuell analyse av stoffet. Det gis uttalelser om at det «gjennomgående» ikke vil være grunnlag for andre etterforskningsskritt enn beslag og innledende samtale/avhør av mistenkte. Det henvises til punkt 6.2 i brevet, hvilket naturlig må for-

stås slik at avgrensningen av etterforskingen som er beskrevet beror på en vurdering etter straffeprosessloven § 224, jf. § 226. Utvalget forstår dette slik at det i konkrete tilfeller kan være grunnlag for andre etterforskingsskritt, for eksempel i saker mot ungdom hvor det av hensyn til reaksjonsfastsettelsen kan være behov for å undersøke oppfølgingsbehovet.

I punkt 6.4 gis det tilsvarende veiledende uttalelser om avgrensning av etterforskingen i saker hvor det er funnet mindre mengder narkotika på person. Også på dette punkt må uttalelsene forstås som uttrykk for hva som normalt er tilstrekkelig for å belyse saken, jf. straffeprosessloven § 224 og § 226.

Punkt 6.5 omhandler begrensninger i adgangen til å gjennomføre etterforskning for å belyse «det nærmere omfang av siktedes rusmiddelbruk». Ved avdekket narkotikabruk eller besittelse til egen bruk skal det som det klare utgangspunkt ikke gjennomføres etterforskning for å belyse omfanget av rusmiddelbruken. Det tas forbehold om at hensynet til den mistenkte kan tilsi at det gjøres en slik kartlegging, særlig for «unge og risikoutsatte personer». Utvalget forstår dette slik at det i konkrete tilfeller kan være relevant for straffesaken å belyse omfanget av bruken. Særlig for ungdom, hvor det gis tilpassede strafferettslige reaksjoner for å forebygge ytterligere lovbrudd, er det lett å tenke seg at et slikt etterforskningsformål vil være relevant. I saker hvor det uansett ikke skal gis annen reaksjon enn bot, vil det typisk ikke være grunnlag for slike undersøkelser, jf. straffeprosessloven § 224, jf. § 226.

Videre inneholder punkt 6.5 uttalelser om avgrensning av etterforskingen i tilfeller hvor det er avdekket bruk narkotika. Om slike tilfeller uttales det:

Dersom det avdekkes bruk av narkotika, er det ikke et saklig og forholdsmessig etterforskningsformål å gjøre undersøkelser for å avdekke det tilknyttede erverv som er en nær logisk nødvendig forutsetning for den aktuelle bruk. Dersom mistanken om bruk kan bekrefte, og bruksdelen av saken er oppklart, er også forutgående erverv og besittelse av brukerdosen med tilnærmet nødvendighet oppklart. Det er ikke i tråd med god påtale-skikk å bøtelegge for forutgående erverv og besittelse av en brukerdose i konkurrans med bruken.

På dette punktet er uttalelsen fulgt opp i påtaledirektivet i punkt 7 nr. 3 annen setning:

Det skal ikke benyttes etterforskningsressurser alene for å kartlegge ervervet av narkotikaen som er brukt.

Det kan reises spørsmål om presisjonsnivået i uttalelsen i punkt 6.5 om at det ikke er et «saklig» etterforskningsformål å gjøre undersøkelser for å avdekke det tilknyttede erverv. Erverv av narkotika er etter straffeloven § 231 en selvstendig straffbar handling, og det vil generelt være saklig å gjennomføre etterforskingsskritt for å belyse denne siden av det straffbare forholdet. Noe helt annet er at etterforskingsskritt med et slikt formål etter omstendighetene kan ha så liten betydning at det ikke er rimelig grunn til å etterforske forholdet, jf. straffeprosessloven § 224. En slik avgrensning kan også ha en ressursmessig begrunnelse. Ordlyden i direktivet i punkt 7 nr. 3 kan tyde på at ressursmessige hensyn utgjør en vesentlig del av begrunnelsen for riksadvokatens direktiv.

Ordet «alene» i direktivet åpner for at ervervet i enkelte tilfeller kan etterforskes. Riksadvokaten gjør ikke nærmere rede for hva som ligger i denne begrensningen i direktivet. Etter utvalgets oppfatning er det naturlig å lese de to avsnittene i punkt 6.5 i sammenheng. I det første avsnittet, som omhandler begrensninger i adgangen til å etterforske det nærmere omfanget av mistenktes bruk av narkotika, er det som nevnt uttalt at hensynet til mistenkte selv i noen tilfeller kan tilsi en slik kartlegging. Det samme kan etter utvalgets syn være tilfellet når det gjelder spørsmålet om etterforskning av ervervet. I for eksempel ungdomssaker kan det av hensyn til mistenkte selv ha betydning å etterforske hvordan mistenkte har fått tak i narkotikaen. Dette kan, på samme måte som en kartlegging av omfanget av bruken, ha betydning for hvilket oppfølgingsbehov den mistenkte har, noe som igjen er relevant for valget av strafferettslig reaksjon. I et slikt tilfelle brukes etterforskningsressursene ikke «alene» med det formål å belyse ervervet, men for å belyse reaksjonsfastsettelsen i saken om bruk eller besittelse av narkotika. Utvalget kan ikke se at direktivet står i veien for at ervervet kan etterforskes i slike tilfeller, typisk i ungdomssaker.

Hvis formålet er å etterforske salg av narkotika, må etterforskingen innrettes mot den som er mistenkt for salg. Dette er presisert av riksadvokaten i brevet punkt 7 nr. 3.

Riksadvokatens brev 13. mai 2022

Utvalget har omtalt brevet på overordnet nivå i punkt 3.11. Brevet beskriver rettstilstanden etter

Høyesteretts tre avgjørelser 8. april 2022 om mildere straffutmåling overfor rusmiddelavhengige. Riksadvokaten gir også et direktiv om iverksetting av etterforskning overfor denne persongruppen (første kulepunkt på side 1):

Ved avdekking av en rusavhengigs befatning med mindre mengder narkotika som fremstår å være til egen bruk, skal det vurderes nøye om det er tilstrekkelig grunn til å anmelde og forfølge forholdet, holdt opp mot vilkårene i straffeprosessloven §§ 224 og 62 a.

Det er nærliggende å oppfatte uttalelsen dithen at det normalt ikke vil være rimelig grunn til å iverksette etterforskning i denne sakstypen overfor rusmiddelavhengige, jf. straffeprosessloven § 224. Dersom det underveis i etterforskningen fremkommer tilstrekkelige holdepunkter for at mistenkte er rusmiddelavhengig, vil det på tilsvarende måte normalt ikke være grunnlag for å fortsette etterforskningen.

Politiets retningslinjer 2. juli 2021

Det vises til punkt 3.9 for en generell omtale av retningslinjene. Retningslinjene gjentar enkelte av uttalelsene fra riksadvokatens brev 9. april 2021 når det gjelder iverksetting og avgrensning av etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker, men uten å tilføre noe ytterligere.

12.3.3 Innspill til utvalget

Utvalget har mottatt innspill som kommenterer riksadvokatens direktiver om begrensninger i adgangen til å etterforske mindre alvorlige narkotikasaker. *Oslo statsadvokatembeter* har gitt uttrykk for at riksadvokatens brev 13. mai 2022 oppfattes dithen at politiet som den klare hovedregel ikke skal etterforske mistanke om narkotikabruk eller befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk dersom lovbryteren er rusmiddelavhengig. Videre skriver *Oslo statsadvokatembeter* at begrensningene knyttet til tvangsmiddelbruk i riksadvokatens brev 9. april 2021, i praksis innebærer at politiet unnlater å opprette saker om bruk og besittelse av narkotika. Dette sender uheldig signaler til ungdommer, og i enkelte miljøer oppfattes antakelig bruk av narkotika som avkriminalisert.

Oslo statsadvokatembeter har i møte med utvalget gitt uttrykk for at en narkotikabrukers erverv av narkotika bør kunne etterforskes. Dette kan gi viktig informasjon om miljøet og salgsapparatet

rundt den enkelte bruker. Etterforskning av ervervet vil også ha betydning for å fremskaffe opplysninger av betydning for oppfølgingen av mistenkte. Dette gjelder særlig i ungdomssaker. *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* har gitt uttrykk for de samme synspunktene i sitt innspill. Også *Norsk Narkotikaforebyggende Forening* mener at etterforskning av ervervet vil gi viktig informasjon til politiet.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk viser til at vilkårene om forholdsmessighet og nødvendighet etter EMK og Grunnloven, setter begrensninger for adgangen til å etterforske det forutgående ervervet i tilfeller hvor politiet har mistanke om bruk og besittelse av narkotika. Det gis uttrykk for at bruk og besittelse av narkotika forutsetter et forutgående erverv, og at det sjelden vil være nødvendig undersøke de nærmere omstendighetene rundt ervervet for å konstatere straffskyld for erverv.

Utvalget har ikke registrert noen innspill om at det er behov for særskilt lovregulering når det gjelder iverksetting og avgrensning av etterforskning i saker om mindre alvorlige narkotika-lovbrudd.

12.3.4 Utvalgets vurderinger

Hovedspørsmålet for utvalget er om iverksetting og avgrensning av etterforskning i mindre alvorlige narkotikasaker til en viss grad bør reguleres i lov eller forskrift eller om temaene fortsatt bør reguleres internt i påtalemyndigheten gjennom instruks. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å anbefale en regulering i lov eller forskrift.

Mandatet legger ikke uttrykkelig opp til at utvalget skal foreslå en nærmere regulering. En anbefaling fra utvalget bør derfor være forankret i et klart behov. Et slikt behov foreligger ikke.

Det er ikke tradisjon i Norge for en nærmere lov- eller forskriftsregulering av når etterforskning bør iverksettes og hvordan en iverksatt etterforskning bør avgrenses.²⁷ Normeringen overlates til påtalemyndigheten. Gjennom interne instruksjoner kan riksadvokaten, eventuelt den lokale første statsadvokat eller politimester, etter behov gi instruksjoner om bestemte saksfelt.²⁸ Det kan reises spørsmål om den tradisjonelle tilnærmingen har

²⁷ Ved ulykker og dødsfall gjør særlige hensyn seg gjeldende, noe som har ledet til en nærmere regulering, se straffeprosessloven §§ 224 fjerde ledd og 228, jf. påtaleinstruksens §§ 7-4 femte og sjettede ledd og 13-2.

²⁸ Jf. påtaleinstruksens § 7-5 tredje ledd: «Påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker.»

fungert godt i mindre alvorlige narkotikasaker, men behovet for en regulering gjennom lov eller forskrift er mindre i dag enn tidligere. Det vises til omtalen av temaet fagledelse i punkt 12.2.1. Riksadvokatens brev 9. april 2021 kan delvis ses på som en instruks om når og hvordan etterforskning skal iverksettes i mindre alvorlige narkotikasaker.

En eventuell regulering må også være meget detaljert dersom den skal gi både god veiledning for polititjenestepersoner «ute på gata», sikre likebehandling og god rettssikkerhet, og et fornuftig håndhevingsnivå. Det er neppe mulig å utforme en lov- eller forskriftsregulering som både er relativt kort og oppfyller alle disse målsettingene på en god måte. Rent reguleringsmessig er det mer hensiktsmessig med gode direktiver internt i påtalemyndigheten og politiet. I tillegg har hva som er et fornuftig håndhevingsnivå en side mot ressursituasjonen i påtalemyndigheten og politiet. Prioritering av ett kriminalitetsområde går ut over de ressurser som er tilgjengelig til å bekjempe annen kriminalitet. Det vises til fremstillingen i punkt 12.2.2.

I hver kommune skal det være en «rådgivende enhet for russaker», se helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd første punktum. Enheten omtales nærmere i punkt 16.5. I punkt 17.5.1 vil utvalget gå nærmere inn på om politi og påtalemyndighet etter omstendighetene bør kunne unnlate å opprette straffesak eller henlegge en straffesak og i stedet henviser saken til rådgivende enhet for russaker.

12.4 Klarlegging av rusmiddelavhengighet og vernet mot selvinkriminering

12.4.1 Allment

Som nevnt i punkt 11.1.4, fastsetter mandatet at utvalget «skal utrede hvordan man skal sikre at vernet mot selvinkriminering, jf. blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, ivaretas når klassifiseringen som rusavhengig får betydning for reaksjonsfastsettelsen». Hvilken betydning rusmiddelavhengighet skal ha ved reaksjonsfastsettelsen etter utvalgets forslag til § 232 a i straffeloven, er omtalt i punkt 10.7.5.3.

Vernet mot selvinkriminering beskytter en person mot å bidra til egen domfellelse. Først og fremst handler vernet om fraværet av en plikt til å bidra til sakens opplysning, og skranker for hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å presse, lokke eller lure en person til å inkriminere seg selv. I tillegg har vernet en side mot når et bevisforbud inn-

trer der vernet er trådt for nær og bevismessige slutninger fra taushet og annen passivitet.

Straffeprosessloven sikrer ikke et allment og helhetlig vern mot selvinkriminering. Men ulike bestemmelser i loven gir samlet sett et relativt godt vern. De bestemmelser i loven som først og fremst har interesse, er reglene om forklaringsplikt og veiledning om rett til taushet, regler som også begrenser hvem som har plikt til å utlevere bevis, og reglene om forbudte avhørsmetoder.

Et vern mot selvinkriminering er sikret gjennom menneskerettskonvensjoner som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov. Et uttrykkelig vern følger av SP artikkel 14 nr. 3 bokstav g og barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 bokstav b underpunkt iv. Men rettskilder knyttet til konvensjonene bidrar ikke i særlig grad til å klargjøre rekkevidden av vernet.

EMK inneholder ikke et uttrykkelig vern mot selvinkriminering. EMD har imidlertid tolket et vern inn i retten til en rettferdig rettergang etter artikkel 6 nr. 1. Gjennom en rekke avgjørelser har EMD presisert vernets virkeområde og rekkevidde.

Grunnloven § 95 første ledd annet punktum fastsetter at rettergangen «skal være rettferdig og offentlig». Bestemmelsen tar opp i seg sentrale elementer i retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1, herunder et vern mot selvinkriminering.²⁹ Praksis fra Høyesterett gir ikke signaler om at vernet mot selvinkriminering etter § 95 første ledd annet punktum rekker lenger enn vernet etter artikkel 6 nr. 1. Av den grunn vil utvalget bare gå nærmere inn på vernet etter artikkel 6 nr. 1.

12.4.2 Nærmere om vernet etter EMK artikkel 6 nr. 1

Som nevnt er vernet mot selvinkriminering etter EMK artikkel 6 nr. 1 presisert gjennom en rekke avgjørelser fra EMD. Men så vidt utvalget kan se, har ingen av avgjørelsene konkret interesse for de spørsmål mandatet reiser. Vurderingen må derfor foretas ut fra EMDs allmenne presiseringer av vernets virkeområde og rekkevidde.

Vernet mot selvinkriminering har vært et tema i seks storkammeravgjørelser fra EMD. I *Ibrahim mfl. mot Storbritannia*, som er den nyeste, ble vernet sammenfattet slik:³⁰

²⁹ Se Rt-2014-1292 avsnitt 15, HR-2016-1459-A avsnitt 42 og HR-2022-2279-U avsnitt 14.

³⁰ Storkammerdom 13. september 2016 i sakene 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09 avsnitt 266–267.

The right not to incriminate oneself is primarily concerned with respecting the will of an accused person to remain silent and presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case without resort to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused (see *Saunders v. the United Kingdom*, 17 December 1996, §§ 68-69, *Reports* 1996-VI; *Jalloh*, cited above, §§ 100 and 102; and *Bykov*, cited above, § 92). The right to remain silent under police questioning and the privilege against self-incrimination are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6. Their rationale lies, *inter alia*, in the protection of the accused against improper compulsion by the authorities, thereby contributing to the avoidance of miscarriages of justice and to the fulfilment of the aims of Article 6 (see *John Murray*, cited above, § 45; *Jalloh*, cited above, § 100; and *Bykov*, cited above, § 92).

It is important to recognise that the privilege against self-incrimination does not protect against the making of an incriminating statement *per se* but, as noted above, against the obtaining of evidence by coercion or oppression. It is the existence of compulsion that gives rise to concerns as to whether the privilege against self-incrimination has been respected. For this reason, the Court must first consider the nature and degree of compulsion used to obtain the evidence (see *Heaney and McGuinness v. Ireland*, no. 34720/97, §§ 54-55, ECHR 2000-XII; *O'Halloran and Francis*, cited above, § 55; and *Bykov*, cited above, § 92). The Court, through its case-law, has identified at least three kinds of situations which give rise to concerns as to improper compulsion in breach of Article 6. The first is where a suspect is obliged to testify under threat of sanctions and either testifies in consequence (see, for example, *Saunders*, cited above; and *Brusco v. France*, no. 1466/07, 14 October 2010) or is sanctioned for refusing to testify (see, for example, *Heaney and McGuinness*, cited above; and *Weh v. Austria*, no. 38544/97, 8 April 2004). The second is where physical or psychological pressure, often in the form of treatment which breaches Article 3 of the Convention, is applied to obtain real evidence or statements (see, for example, *Jalloh*, *Magee* and *Gäfgen*, all cited above). The third is where the authorities use subterfuge to elicit information that they were unable to obtain during questioning (see *Allan*

v. the United Kingdom, no. 48539/99, ECHR 2002-IX).

Vernet omfatter informasjon av betydning for både skyldspørsmålet og en overtredelses omfang, karakter mv. under straffespørsmålet, og informasjonen trenger ikke å være direkte inkriminerende. Også informasjon som bare indirekte er inkriminerende omfattes.³¹ Opplysninger om tidligere erverv, innhav eller bruk av narkotika omfattes klart av vernets virkeområde.

Det mistenkte er beskyttet mot, er først og fremst forklaringspress og press til aktivt å medvirke til sakens opplysning på annet vis. Mistenkte er derimot ikke beskyttet mot personransaking, husransaking eller prøvetaking, og normalt ikke mot kroppslig undersøkelse.³² Et avvik når det gjelder kroppslig undersøkelse finner en i storkammersaken *Jalloh mot Tyskland*, men denne saken er spesiell. En meget inngripende metode ble anvendt ved iverksetting av kroppslig undersøkelse.³³ De etterforskningsmetodene som er aktuelle for å klarlegge om mistenkte er rusmiddelavhengig, og som omfattes av virkeområdet til vernet mot selvinkriminering, er politihør, utleveringspålegg og anmodning om fritak fra taushetsplikt.

Kjernen i vernet er en beskyttelse mot bruk av rettslige sanksjoner mot mistenkte personer som ikke ønsker å forklare seg eller å medvirke aktivt til sakens opplysning på annet vis. Verken straffeloven eller straffeprosessloven hjemler bruk av rettslige sanksjoner mot mistenkte personer som ikke ønsker å medvirke til sakens opplysning.

For øvrig beskytter vernet blant annet mot «obtaining of evidence by coercion or oppression». Som påpekt i sitatet fra *Ibrahim mfl. mot Storbritannia*, er det «the existence of compulsion that gives rise to concerns as to whether the privilege against self-incrimination has been respected». Dersom terskelen for hvilket press mistenkte kan utsettes for overstiges, vil det normalt være i strid med artikkel 6 nr. 1 å benytte den ervervede informasjonen som bevis mot vedkommende.

³¹ Se *Saunders mot Storbritannia*, storkammerdom 17. desember 1996 i sak 19187/91 avsnitt 71. Se nærmere Ørnulf Øyen, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen*, Bergen 2010, s. 151–152.

³² Se *Saunders mot Storbritannia*, storkammerdom 17. desember 1996 i sak 19187/91 avsnitt 69. Se nærmere Øyen, *op.cit.*, s. 139–140. Se også direktiv 2016/343/EU, fortalen punkt 29.

³³ Storkammerdom 11. juli 2006 i sak 54810/00. Se nærmere Øyen, *op.cit.*, s. 140–144.

12.4.3 Innspill til utvalget

Det er i punkt 10.2.4 redegjort for innspill utvalget har mottatt om hvilket beviskrav og dokumentasjonskrav som bør gjelde for spørsmålet om hvorvidt mistenkte er rusmiddelavhengig. I dette punktet gjøres det rede for innspill om betydningen av selvinkrimineringsvernet ved politiets informasjonsinnhenting for å belyse temaet rusmiddelavhengighet.

Flere aktører har uttrykt bekymring om hvorvidt og hvordan vernet mot selvinkriminering kan ivaretas i straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk (FTR)* viser til riksadvokatens brev 13. mai 2022 hvor det fremkommer at selvinkrimineringsvernet må ivaretas ved politiets informasjonsinnhenting, og at det ikke skal opprettes nye straffesaker basert på de opplysninger som innhentes for å belyse mistenktes rusmiddelavhengighet. *FTR* er imidlertid bekymret for at dette ikke i tilstrekkelig grad ivaretar vernet mot selvinkriminering. Det vises til at enhver innrømmelse av å være avhengig styrker mistanken om skyld i en sak om befatning med mindre mengder narkotika. Dette vil være problematisk særlig dersom mistenkte gir en slik forklaring, og deretter ikke blir funnet å være rusmiddelavhengig i rettslig forstand. Det at reaksjonen blir straffutmålingsfrafall for rusmiddelavhengige innebærer en skyldkonstatring, og dette gjør at selvinkrimineringsvernet utfordres fordi mistenkte da presses til å bidra til egen domfellelse. Betenkelighetene ville vært mindre dersom ordningen hadde vært frifinnelse ved rusmiddelavhengighet.

Foreningen for Human Narkotikapolitikk og Rusfeltets Hovedorganisasjon har fremsatt lignende synspunkter. Disse fremhever også at ordningen kan medføre at noen uriktig påberoper seg rusmiddelavhengighet, og at man kan få uriktige domfellelser. *Norsk psykologforening* mener at rusmiddelavhengige ikke må settes i en situasjon hvor det lønner seg å bidra til egen domfellelse. Det pekes også på at det kan påvirke behandlingssituasjonen negativt dersom behandler og pasient må ta høyde for at politiet kan hente ut informasjon fra behandleren.

Flere aktører har gitt uttrykk for viktigheten av at mistenkte gis tilstrekkelig informasjon om konsekvensene av å forklare seg om egen rusmiddelavhengighet. *Kirkens Bymisjon* mener det må gis informasjon om de negative konsekvensene av å forklare seg til politiet om rusmiddelavhengighet, herunder om konsekvenser for førerrett, varsling til barnevern og arbeidsgiver

med videre. *Law Enforcement Action Partnership Scandinavia (LEAP)* gir uttrykk for at politiet bør være tilbakeholdne med å spørre om rusmiddelavhengighet, og at mistenkte først må forklares sine rettigheter. *LEAP* gir uttrykk for at det er vanskelig å se at det vil være fornuftig å forklare seg sannferdig til politiet om egen rusbruk. Det må tas høyde for at enkelte som forklarer seg om avhengighet er sårbare personer.

Innlandet politidistrikt uttaler at regler og rutiner for foreholdelse av rettigheter for mistenkte gir et godt vern mot selvinkriminering. Det er avgjørende at politiet er seg bevisst hva som er formålet med dialogen med mistenkte.

Sámi klinihkka, SANKS (Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus), har minnet om samiske pasienters rettigheter i henhold til norsk lovverk og internasjonale konvensjoner, herunder rett til informasjon på sitt eget språk. Det å få tilstrekkelig informasjon og å gi forklaring på eget språk, er særlig relevant i et selvinkrimineringsperspektiv.

Barneombudet mener det er fare for at barn oftere enn voksne vil måtte føre bevis for egen rusmiddelavhengighet, noe som øker faren for at barn foretar handlinger som gir risiko for selvinkriminering.

12.4.4 Utvalgets vurderinger

Utmåling av straff og bruk av strafferettslige reaksjoner ved mindre alvorlige narkotikaovertrедelser ble omtalt i punkt 8.1, 8.2, 10.2.3 og 10.7.5.3. Det er også et tema i punkt 16.6.3 og 16.7.4.

I saker om bruk, erverv eller innehav av narkotika til egen bruk vil mistenkte normalt ikke risikere økt straff eller domfellelse for ytterligere lovbrudd dersom vedkommende gir opplysninger om tidligere bruk av narkotika eller tidligere befatning med narkotika til egen bruk. Riktig nok kan personen i teorien risikere domfellelse for ytterligere straffbare «forhold» eller for et mer omfattende lovbrudd, og i prinsippet en strengere straff. Men normalt vil ervervet til egen bruk, innehavet til egen bruk og selve bruken utgjøre et fortsatt lovbrudd. Og uansett om det dreier seg om et fortsatt lovbrudd eller ikke, vil straffen eller reaksjonen normalt ikke påvirkes av varigheten av det fortsatte lovbruddet eller antallet lovbrudd. Lengden på fengselsstraffen eller størrelsen på boten vil normalt ikke påvirkes. Videre vil ikke valget mellom bot og reaksjonene påtaleunnlatelse, straffutmålingsfrafall eller straffutmålingsutsettelse påvirkes av de inkriminerende opplysningene.

Når det gjelder innhenting av informasjon om tidligere bruk, erverv eller innhav for å klarlegge om mistenkte er rusmiddelavhengig, har riksadvokaten gitt en instruks om bruk av slike opplysninger. I brev 13. mai 2022 uttales det på side 2 (første kulepunkt):

Eventuell innhenting av informasjon for å belyse spørsmålet om den mistenkte er å anse som rusavhengig skal gjøres på en måte som respekterer selvinkrimineringsvernet. Det skal derfor ikke opprettes egne saker på grunnlag av opplysninger om tidligere begåtte lovbrudd i form av bruk eller befatning med narkotika til egen bruk som fremkommer i den forbindelse.

Å gi opplysninger om tidligere bruk, erverv og innhav av narkotika kan imidlertid få forvaltningsrettslige konsekvenser. Nærmere bestemt kan slike opplysninger ha betydning for å få eller fortsatt ha en tillatelse, ikke minst førerkort og våpenlisens.³⁴ Slike opplysninger kan også ha yrkesmessige konsekvenser.³⁵ Men denne type konsekvenser faller utenfor hva vernet om selvinkriminering etter EMK artikkel 6 nr. 1 gir beskyttelse mot.³⁶

Det er først og fremst opplysninger om tidligere bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk som har interesse for etterforskningen. Avklaringen av om personen er rusmiddelavhengig gir ikke foranledning til å innhente annen type inkriminerende informasjon.

Det som først og fremst kjennetegner den informasjonsinnhentingen det er tale om, er tre omstendigheter:

- Informasjonen kan lede til en mildere straff eller reaksjon. Målet er å avklare om vedkommende er rusmiddelavhengig, og dermed faller inn under et eget regelverk om en mildere reaksjonsfastsetting i straffeloven § 232 a tredje ledd.
- Personen verken tvinges eller presses til å gi informasjonen. Men vedkommende fristes. Fristelsen ligger i muligheten for en mildere reaksjon.
- Den fristelsen mistenkte utsettes for er moderat. Mistenkte kan i høyden oppnå reaksjonen ubetinget påtaleunntatelse, eventuelt straff-

utmålingsfracfall, istedenfor en bot (eventuelt en kort fengselsstraff). Videre er den boten som risikeres ikke svært høy, og straffeloven § 55 tredje ledd fastsetter at en subsidiær fengselsstraff ikke skal fastsettes dersom personen er under 18 år, mens straffeprosessloven § 456 annet ledd medfører at en subsidiær fengselsstraff ikke skal fullbyrdes dersom mistenkte har svak økonomi.

Dersom en ser den fristelsen det er tale om i et større perspektiv, er det etter utvalgets syn klart at fristelsen ikke er av en slik karakter at terskelen for det utilbørlige overstiges.³⁷ Fristelsen er ikke uvanlig etter sin art, noe straffeloven § 78 illustrerer. En mistenkt vil normalt få lavere straff dersom hen tilstår eller bidrar positivt til sakens opplysning på annet vis, i etterkant har begrenset skadevirkningen av lovbruddet eller er i en lovende rehabilitering, se § 78 bokstav b, f og h. Det å dokumentere denne type omstendigheter krever normalt at mistenkte medvirker til sakens opplysning, ofte ved å komme med informasjon som er inkriminerende. Muligheten for redusert straff utgjør en åpenbar og tilsiktet fristelse for mistenkte. Dernest er den fristelsen som er aktuell overfor rusmiddelavhengige, høyst moderat: i stedet for bot kan reaksjonen bli påtaleunntatelse, straffutmålingsfracfall eller straffutmålingsutsettelse. Fristelsen er bagatellmessig sett opp mot den fristelse tilståelsesrabatten kan lede til. I alvorlige saker kan en tilståelse lede til at fengselsstraffen blir flere år kortere. Internasjonalt er det anerkjent at en betydelig redusert straff ved tilståelse er forenlig med vernet mot selvinkriminering.

På denne bakgrunn er det utvalgets syn at den regulering av reaksjonsfastsettingen overfor rusmiddelavhengige som foreslås i ny § 232 a i straffeloven er godt forenlig med mistenktes vern mot selvinkriminering.

12.4.5 Nærmere om politiets veiledningsplikt

Etter straffeprosessloven § 232 første ledd skal politiet veilede mistenkte om retten til taushet før et politiavhør. I *Ibrahim mfl. mot Storbritannia* la EMD til grunn at en slik veiledningsplikt også er en del av vernet etter EMK artikkel 6 nr. 1.³⁸

³⁴ Se vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd og 34 femte ledd og våpenloven § 16 første ledd og § 31 første ledd.

³⁵ Se bl.a. helsepersonelloven § 57 første ledd, luftfartsloven § 5-3 første ledd og jernbaneloven § 3 d første ledd.

³⁶ Se nærmere Øyen, *op.cit.*, s. 26–28.

³⁷ Rettslige konsekvenser og vernet mot selvinkriminering er drøftet av Øyen, *op.cit.*, s. 173–186.

³⁸ Storkammerdom 13. september 2016 i sakene 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09, se avsnitt 270–273. Den siste avgjørelsen om temaet er *Lalik mot Polen*, dom 11. mai 2023 i sak 47834/19, se avsnitt 56 flg.

Vernet mot selvinkriminering utfordres i den grad politiet gir mistenkte misvisende eller for lite informativ veiledning.³⁹ Dersom veiledning ikke gis eller blir gitt på en måte som er misvisende eller for lite informativ, kan resultatet bli at en eventuell forklaring fra mistenkte ikke kan brukes som bevis mot hen.⁴⁰

Mistenkte må veiledes på en slik måte at hen kan ta et informert valg. Av den grunn er det ikke uten videre tilstrekkelig at politiet bare gjør mistenkte kjent med at hen ikke har plikt til å forklare seg om tidligere erverv, innehav eller bruk av narkotika. Politiet bør klargjøre følgende:

- Det politiet er interessert i er informasjon som kan kaste lys over om personen er rusmiddelavhengig fordi slik informasjon kan ha betydning for reaksjonsvalget i saken.
- Det som i høyden kan oppnås gjennom medvirkning til sakens opplysning er at hen ikke får reaksjonen bot eller fengsel, men en påtaleunntatelse, eventuelt dømmes til straffutmålingsfravall eller straffutmålingsutsettelse.
- Den informasjonen som gis, kan også brukes til skade for hen, både strafferettslig og forvaltningsrettslig.

Etter omstendighetene må politiet også veilede om at eventuelle opplysninger om andre typer straffbare forhold kan brukes mot mistenkte.

Etter utvalgets vurdering bør veiledningsplikten ikke klargjøres gjennom en presiserende regel i straffeprosessloven § 232 første ledd. Det er heller ikke naturlig å ta inn en presiserende regel i påtaleinstruksen § 8-1. På dette området som på andre områder der veiledning er aktuelt bør de nærmere detaljer om rekkevidden av veiledningsplikten klargjøres gjennom interne instruksjoner, opplæringstiltak mv. i påtalemyndigheten og politiet. Utvalget viser til punkt 12.2.1, der temaet fagledelse ble tatt opp. Videre nevnes det at riksadvokaten har gitt nærmere retningslinjer om veiledning av mistenkte personer om muligheten for tilståelsesrabatt i medhold av straffeloven § 78 bokstav f første alternativ.⁴¹

³⁹ Sml. direktiv 2012/13/EU artikkel 3 nr. 2, jf. nr. 1 bokstav e, som fastsetter at medlemsstatene skal sikre at veiledning om retten til taushet «gives muntlig eller skriftlig i et enkelt og letforståelig sprog, og at der tages hensyn til sårbare mistenkte eller sårbare tiltalte personers særlige behov».

⁴⁰ Sml. rettspraksis om veiledning av mindreårige personer, særlig HR-2016-2171-A avsnitt 39–42 og *Panovits mot Kypros*, dom 11. desember 2008 i sak 4268/04 avsnitt 64–77.

⁴¹ Se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2007 om tilståelsesrabatt punkt 8 og nr. 3/2018 om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen punkt 4.4.11.

12.5 Forholdsmessighetskravet ved bruk av tvangsmidler

12.5.1 Allment

Temaet forholdsmessighet og bruk av tvangsmidler har tre dimensjoner: Lovgivers allmenne vurdering av forholdsmessighet, vurderingen av om det i en konkret sak er forholdsmessig å beslutte bruk av tvangsmidlet og forholdsmessigheten av hvordan en besluttet tvangsmiddelbruk iverksettes. De siste to dimensjonene reguleres av straffeprosessloven § 170 a annet punktum.

Den første dimensjonen, lovgivers vurdering, handler om hvilke kategorier av lovbrudd et bestemt tvangsmiddel skal kunne anvendes som ledd i håndhevingen av. Det sentrale elementet er her strafferammekravet i tvangsmiddel hjemmelen. Lovgivers valg av strafferammekrav medfører for det første at tvangsmidlet ikke kan anvendes ved håndhevingen av bestemte kategorier lovbrudd, fordi disse har for lav strafferamme. For det andre er strafferammekravet et signal om at tvangsmidlet i prinsippet kan tas i bruk ved håndhevingen av de lovbrudd som har tilstrekkelig høy strafferamme. Straffeprosessutvalget var inne på dette.⁴²

Kvalifiserte kriminalitetskrav kan sies å innebære en lovbestemt, generell avveining av forholdet mellom mål og middel, som i kraft av å være et grunnvilkår etter omstendighetene utelukker en nærmere konkret vurdering av forholdsmessighet i den enkelte sak.

Hvor sterkt lovgivers signal om forholdsmessighet er opp mot et bestemt straffebud, avhenger både av hvor egnet og viktig det aktuelle tvangsmidlet er for å håndheve den aktuelle kategorien av lovbrudd, og om lovgiver har vært bevisst på det aktuelle håndhevingsbehovet. Sterkest er signalet dersom bruken av tvangsmidlet er viktig for å kunne avdekke brudd på straffebudet (hindre en de facto avkriminalisering), og lovgiver tok dette i betraktning da strafferammekravet i tvangsmiddel hjemmelen eller strafferammen i straffebudet ble fastsatt.

For utvalget handler lovgiverdimensjonen delvis om valg av prosessuell strafferamme. På et allment plan ble temaet tatt opp i punkt 11.2.2. Videre vil utvalget i punkt 13.2.3.2 og 14.3.5 vurdere to konkrete problemstillinger. I tillegg handler lovgiverdimensjonen om prøvetaking

⁴² NOU 2016: 24 s. 310.

som virkemiddel for å avdekke bruk av narkotika, et tema som vil behandles i punkt 14.1.7.2. Når det gjelder dopinglovbrudd, behandles lovgiverdimensjonen i punkt 20.2.

Men mandatet er ikke begrenset til lovgiverdimensjonen og valg av strafferammekrav. Utvalget skal vurdere om behovet for rettshåndheving har en tilstrekkelig fremtredende plass i vurderingen etter § 170 a annet punktum. Det vises til omtalen av mandatet i punkt 11.1.3. I fremstillingen videre skal temaet tas opp.

Det er en sammenheng mellom lovgiverdimensjonen og behovet for rettshåndheving som moment i en konkret forholdsmessighetsvurdering. For det første vil en endring av § 170 a annet punktum, som innebærer at behovet for rettshåndheving løftes frem som et moment, ha betydning for vurderingen etter bestemmelsen. Hvor stor betydning en slik endring har, avhenger av hvilken plass momentet gis i vurderingen. Dersom konteksten for endringen er mindre alvorlige narkotikasaker, er lovgiversignalet særlig sterkt opp mot denne sakstypen. For det andre kan en slik lovendring, med mindre alvorlige narkotikasaker som bakteppe, ha betydning for om tvangsmiddelbruk i slike saker er forholdsmessig etter EMK artikkel 8 nr. 2. Det vises til omtalen av temaet skjønnsmargin i punkt 6.2.2. Men det er usikkert hvilken betydning et slikt lovgiversignal vil ha.

12.5.2 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 170 a annet punktum fastsetter at et tvangsmiddel «ikke [kan] brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep». Forholdsmessighetskravet kom inn i straffeprosessloven som en allmenn regel ved lov nr. 82/1999. Det står i lovens fjerde del om tvangsmidler, men gir uttrykk for et allment prinsipp.⁴³

Straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse fastsetter at undersøkelsen ikke må fremstå som et «uforholdsmessig inngrep», se første ledd første punktum. Grunnen til at forholdsmessighetskravet er særskilt nevnt i § 157 er dels at reguleringen er eldre enn lov nr. 82/1999, dels at en ved forberedelsen av lovendringen ikke ønsket å oppheve reguleringen siden § 157 ikke står i lovens fjerde del om tvangsmidler.⁴⁴ I utgangspunktet må forholdsmessighetskravet i § 157 tolkes på samme måte som det i § 170 a annet punktum. Men påtaleinstruksen kapittel 10

oppstiller enkelte mer presise skranker for hvilke undersøkelser som kan foretas (§ 10-4) og hvem som kan foreta en undersøkelse (§ 10-5).

Det § 170 a annet punktum fastsetter, er at et tvangsmiddel «kan ikke brukes» når det vil være et uforholdsmessig inngrep. Ordet «brukes» dekker klart en beslutning om bruk. Men det er ikke tvilsomt at ordet «brukes» må tolkes slik at det også omfatter de ulike sider av iverksettingen. Uansett oppstiller politiloven § 6 annet ledd et forholdsmessighetskrav ved iverksettingen. I proposisjonen til politiloven er det presisert at § 6 i utgangspunktet kommer til anvendelse uavhengig av hjemmelsgrunnlaget for tjenestehandlingen, og uten hensyn til hvilket saksområde politiet opererer på.⁴⁵

Annet punktum fremhever ett konkret moment i forholdsmessighetsvurderingen – «sakens art». For øvrig holder lovteksten det åpent hvilke momenter som er relevante. Formuleringen «forholdene ellers» tilsier at en rekke ulike momenter kan være relevante og at vurderingen dermed er bred.

Lovteksten gir heller ikke klare signaler om hvilken vekt ulike momenter har i forholdsmessighetsvurderingen. Den omstendighet at «sakens art» nevnes særskilt, kan imidlertid tilsi at dette momentet har en særlig vekt. Formuleringen dekker klart lovbruddets alvor, dvs. hvilken strafferamme lovbruddet har og hva som er straffenivået for et slikt lovbrudd, samt omfanget av lovbruddet, forøvelsesmåten mv. Men formuleringen dekker neppe hvor viktig tvangsmidlet er for muligheten til å håndheve overtrædelser av straffebudet, dvs. rettshåndhevelsesbehovet knyttet til sakstypen.

I proposisjonen til lov nr. 82/1999 ble det uttalt at § 170 a annet punktum innholdsmessig bare er en videreføring av den tidligere spesialbestemmelsen om forholdsmessighet ved pågrep og varetektsfengsling i § 174 første ledd, jf. § 184 annet ledd annet punktum.⁴⁶ Om hva som lå i formuleringen «forholdene ellers», ble det uttalt:⁴⁷ «Forholdene ellers' kan være hvor sterk mistanken er, hvor inngripende tvangsmidlet er og hvor nødvendig det er.» Momentet hvor inngripende tiltaket er, omhandler hvilken type tvangsmiddel det dreier seg om, hvor inngripende den konkrete bruken av det er og hvem tvangsmidlet brukes mot. Momentet hvor nødvendig tiltaket er dekker i alle fall hvor viktig bruken av tvangsmidlet er for å oppklare eller iredteføre den konkrete saken, dvs. hvor sannsynlig det er at formålet med tvangsmiddelbruken

⁴³ Se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 127 og 146.

⁴⁴ Se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 126.

⁴⁵ Se Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 60

⁴⁶ Se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 146.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 17.

vil realiseres dersom tvangsmidlet tas i bruk og om mindre inngripende tiltak er egnet. Men momentet kan også forstås slik at rettshåndhevelsesbehovet knyttet til sakstypen er relevant.

Det foreligger lite praksis fra Høyesterett om etterforskingstiltak som ransaking, kroppslig undersøkelse og lignende, som klargjør hvilke momenter som er relevante i forholdsmessighetsvurderingen og hvilken vekt ulike momenter har. Høyesterett har avsagt svært mange avgjørelser der forholdsmessighetsvurderingen er berørt, men disse gjelder i all hovedsak varetektsfengsling. Høyesteretts praksis om varetektsfengsling viser at det er tale om en bred vurdering der en rekke momenter er relevante.

Praksis fra Høyesterett viser også at behovet for rettshåndheving etter omstendighetene er et viktig moment. Konkret kommer dette til syne der spørsmålet er om fare for oversoning medfører at videre varetektsfengsling er uforholdsmessig. Oversoning er ikke uten videre et avgjørende moment i vurderingen,⁴⁸ se for eksempel Rt-2013-385 avsnitt 14:

Fortsatt varetektsfengsling er ikke utelukket fordi dette kan medføre at tidspunktet for sannsynlig prøveløslatelse blir overskredet, jf. Rt-2001-1319. Men faren for overskridelse av tidspunktet for prøveløslatelse er et 'sentralt moment i vurderingen' av om videre fengsling skal skje, jf. Rt-1995-1786. Se også Rt-1996-461.

Et behov for rettshåndheving kan enten knytte seg til en straffesak mot den som rammes av tvangsmiddelbruken eller en tredjeperson. Problemstillingen er aktuell der tvangsmidlet kan brukes mot en person til tross for at formålet med tvangsmiddelbruken helt eller delvis er å opplyse en straffesak mot en annen. Ikke alle tvangsmidler kan benyttes på denne måten. Når det gjelder kroppslig undersøkelse og en rekke andre tvangsmidler, er problemstillingen ikke aktuell fordi tvangsmidlet bare kan brukes mot en person som oppfyller det mistankekrav som gjelder. Ved ransaking er problemstillingen derimot aktuell. Både straffeprosessloven § 192 («husransaking») og § 195 (ransaking av person) skiller mellom ransaking hos eller av den som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i lovbruddet og hos eller av andre. Pågripelse og varetektsfengsling kan i utgangspunktet bare benyttes som ledd i rettshåndheving mot den som pågripes

eller begjæres fengslet, med en modifikasjon når det gjelder pågripelse og varetektsfengsling på grunn av bevisforspillelsesfare.⁴⁹

Vurderingen av forholdsmessighet påvirkes av om tvangsmidlet bare skal sikre at saken mot den som utsettes for tvangsmiddelbruken blir godt opplyst, både skal sikre god opplysning av saken mot hen og en tredjeperson, eller bare skal sikre at saken mot en tredjeperson blir godt opplyst. Forarbeidene til og rettspraksis om straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 2, jf. § 184 annet ledd første punktum, om pågripelse og varetektsfengsling ved fare for bevisforspillelse illustrerer dette. Under lovforberedelsen fremholdt departementet:⁵⁰

Samtidig er departementet enig med utvalgets mindretall i at fengsling på grunn av medskyldiges forhold etter omstendighetene vil kunne fanges opp av begrensningen 'uforholdsmessig inngrep' i ny strpl § 174. Det må understrekes at fengslingsadgangen bare er en mulighet og at det bør kreves atskillig før slik fengsling kan finne sted.

Retningslinjen om at det «bør kreves atskillig før slik fengsling kan finne sted», fikk tilslutning i justiskomiteen og er fulgt opp i rettspraksis.⁵¹

Behovet for rettshåndhevelse omhandler også det konkrete i en sak, herunder hvem tvangsmidlet eventuelt skal brukes mot. Personlige forhold som at mistenkte er rusmiddelavhengig kan derfor være relevant i vurderingen. Hvor stor vekt en slik omstendighet kan tillegges, avhenger av sakens art, hvilken type inngrep det er tale om mv. Dersom tvangsmidlet skal anvendes overfor en rusmiddelavhengig for å etterforske en sak om bruk av narkotika eller innehav av narkotika til egen bruk, vil momentet normalt være tungtveiende.

12.5.3 Rettslig bakteppe

12.5.3.1 Svensk og dansk rett

Sverige

Hjemlene for bruk av tvangsmidler under etterforskning følger av rättegångsbalken (RB).⁵² De

⁴⁸ Se bl.a. Rt-2001-1319, Rt-2011-1061 avsnitt 62, Rt-2013-385 avsnitt 14 og HR-2022-2280-U avsnitt 14.

⁴⁹ Se nærmere Ørnulf Øyen, «Varetektsfengsling ved fare for bevisforspillelse», *Jussens Venner*, 2010 s. 219–254, på s. 235–236.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 53 (1983–84) s. 28.

⁵¹ Se henholdsvis Innst. O. nr. 72 (1984–85) s. 6 og bl.a. Rt-1992-1524, Rt-1998-1434 og Rt-2009-1178 avsnitt 14.

⁵² Rättegångsbalk (1942:740).

ulike tvangsmidlene har egne kapitler i loven fra kap. 24–28, med særskilte vilkår for bruk av inngrepene. Det gjelder også generelle regler for etterforskning i kap. 20, som også inneholder enkelte bestemmelser om tvangstiltak.

Det er ikke lovfestet noen generell forholdsmessighetsregel i RB. For en rekke tvangsmidler er det imidlertid fastsatt særskilte forholdsmessighetsregler. Forholdsmessighetsprinsippet er dessuten ansett som et generelt straffeprosessuelt prinsipp i svensk straffeprosessrett, som gjelder gjennomgående for all tvangsmiddelbruk.⁵³

Som eksempel på hvordan forholdsmessighetsprinsippet er formulert, kan det vises til 27 kap. 1 § om beslag mv.:

Tvangsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Lignende formuleringer er brukt i bestemmelser som gjelder andre tvangsmidler.

Lovteksten legger opp til at det må foretas en avveining mellom grunnene for tvangsmiddelbruken («skälen för åtgärden») og det inngrepet som tiltaket innebærer for den mistenkte eller andre motstående interesser. Det angis ikke nærmere hvilke momenter som er relevante i vurderingen. I juridisk teori og praksis er det pekt på at alvorligheten av lovbruddet som etterforskes er av betydning. Ved mindre alvorlige lovbrudd («ringa brott») eller lovbrudd hvor straffenivået er lavt, er det antatt at selv lite inngripende tvangsmidler etter omstendighetene kan være utelukket på grunn av forholdsmessighetsprinsippet.⁵⁴

Som eksempel kan det nevnes at Justitieombudsmannen (JO) har uttalt at det i utgangspunktet er i strid med forholdsmessighetsprinsippet å pågripe («gripa») personer som er siktet for forhold som bare kan føre til «penningböter», dvs. standardiserte bøter for mindre alvorlige forhold.⁵⁵ Et annet eksempel er spyttprøve med formål om DNA-registering, hvor JO har lagt til grunn at dette normalt ikke bør gjennomføres i saker hvor det ikke er aktuelt med høyere straff enn fengsel i seks måneder.⁵⁶ Uttalelsene fra JO er formulert som utgangspunkter, slik at det kan

være grunnlag for unntak i enkelttilfeller. Det skal nevnes at prøvetaking for å avdekke narkotikabruk i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd i alminnelighet ikke er ansett som et uforholdsmessig tvangsmiddel, jf. nærmere i punkt 14.1.3.1.

Et annet moment i forholdsmessighetsvurderingen er betydningen av tvangsmiddelbruken for å oppklare saken. Dette innebærer at hvis tvangsmiddelet har liten eller ingen betydning for oppklaringen av lovbruddet, så vil forholdsmessighetsprinsippet være til hinder for at tvangsmiddelet brukes.⁵⁷ I denne sammenheng står forholdsmessighetsprinsippet i nær sammenheng med behovsprinsippet, som er et annet allment prinsipp i svensk straffeprosessrett. Brukt på denne måten innebærer forholdsmessighetsprinsippet en begrensning i adgangen til å benytte et tvangsmiddel, dersom behovet er lite. En annen side av dette momentet må rimeligvis være at det har betydning dersom tvangsmiddelet er viktig for å oppklare lovbruddet. Betydningen av tvangsmiddelbruken for oppklaringen av saken kan derfor etter omstendighetene både være et moment for og imot at tvangsmiddelet er forholdsmessig.

Utvalget har fått opplyst fra Åklagarmyndigheten i Sverige at det ikke er gitt noen generelle direktiver om forholdsmessigheten ved tvangsmiddelbruk i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

Danmark

Hjemlene for tvangsinngrep som ledd i etterforskning finnes i retsplejeloven (jf. lovbekendtgørelse av 4. mars 2024 nr. 250) fjerde bok annet avsnitt om «Efterforskning, tvangsindgreb m.v.». Forholdsmessighetsprinsippet er et allment straffeprosessuelt prinsipp etter dansk rett. Det er ingen generell forholdsmessighetsbestemmelse i retsplejeloven, men de enkelte tvangsmiddel hjemler stiller gjennomgående krav om at inngrepet ikke kan foretas dersom det utgjør et uforholdsmessig inngrep. Kravet til forholdsmessighet er formulert på litt ulik måte, tilpasset de aktuelle tvangsmidler som regelen gjelder.⁵⁸ Bestemmelsen om legemsindgreb⁵⁹ i § 792 e kan brukes som eksempel på hvordan forholdsmessighetsbestemmelsen er formulert:

⁵³ Lindberg s. 70–71.

⁵⁴ Lindberg s. 71–72.

⁵⁵ JO 2015/16 s. 99

⁵⁶ JO 2010/11 s. 114

⁵⁷ Lindberg s. 71–72, med videre henvisninger til avgjørelser fra JO.

⁵⁸ Sammenlign for eksempel forholdsmessighetsregelen i § 755 (om anholdelse) med § 792 e (om legemsindgreb).

⁵⁹ Legemsindgreb er nærmere omtalt i punkt 13.2.2.1.

Legemsindgrep må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgrep.

Bestemmelsen legger opp til en avveining mellom det som kan oppnås ved å gjennomføre inngrepet, og de ulemper inngrepet medfører overfor den som utsettes for det. Lignende formuleringer er brukt i andre tvangsmiddelbestemmelser.

Momentet «indgrebets formål» innebærer at det etterforskningsmessige behovet for inngrepet vil ha betydning. I teorien er det lagt til grunn at det ikke vil være lovlig å benytte et tvangsmiddel dersom man ikke forventer å få noe etterforskningsmessig ut av det.⁶⁰ For enkelte tvangsmidler gjelder det også særlige indikasjonskrav, dvs. krav om at tvangsmidlet bare kan benyttes dersom det har en viss betydning for etterforskningen. Dette gjelder for eksempel ved legemsbesiktigelse etter retsplejeloven § 792 a, hvor det kreves at inngrepet må antas å ha «væsentlig betydning for etterforskningen». Utover disse særskilte indikasjonskravene vil det ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen hvor viktig tvangsmiddelbruken er for oppklaringen av lovbruddet. Dersom inngrepet er helt nødvendig for å oppklare lovbruddet, gir dette den sterkeste indikasjonen for at det ikke vil være uforholdsmessig å anvende tvangsmidlet.

«Sagens betydning» innebærer at det skal være et rimelig forhold mellom tvangsinngrepet og alvoret i det lovbruddet man ønsker å oppklare. Dette gjenspeiles i strafferammene, men også etter dansk rett er det antatt at det er nødvendig å se hen til alvoret i den konkrete saken som er til vurdering.

Utvalget har fått opplyst fra den danske Rigsadvokaten at det fra påtalemyndighetens side ikke er gitt noen generelle direktiver om forholdsmessighetsvurderingen ved tvangsmiddelbruk i narkotikasaker. I Rigsadvokatens narkotikadirektiv er det imidlertid gitt uttalelser som signaliserer at det i visse mindre alvorlige saker ikke skal brukes omfattende etterforskningsressurser.⁶¹

Konstaterer politiet, at en person har vært i besiddelse af euforiserende stoffer, som er forbrukt, vil der som udgangspunkt ikke være anledning til at indlede en omfattende og res-

sourcekrævende undersøgelse med henblik på at kunne føre bevis for arten og mængden af euforiserende stoffer, som den pågældende har forbrukt. Hvis der findes grundlag herfor, bør besiddelse eller køb/modtagelse i disse tilfælde afgøres med en advarsel eller bøde, hvis der er tale om små mængder euforiserende stoffer, eller med frihedsstraf, hvis der er tale om større mængder euforiserende stoffer.

12.5.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. Lovforslaget kapittel 14 inneholder grunnvilkår og fellesregler for tvangstiltak. Ett av utvalgets forslag er å klargjøre hvilke momenter som er sentrale i forholdsmessighetsvurderingen. Lovforslaget § 14-1 (2) første punktum lyder slik: «Tvangstiltak kan bare benyttes når inngrepet er nødvendig og forholdsmessig.» I annet punktum er det nærmere retningslinjer for vurderingen:

Ved vurderingen skal det tas hensyn til om mindre inngripende tiltak i tilstrekkelig grad kan ivareta formålet, og [...] sannsynligheten for at formålet med tiltaket vil bli ivaretatt, [...] inngrepets virkning for den som rammes, og [...] sakens karakter.

I lovforslaget nevnes flere sentrale momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Behovet for rettshåndheving nevnes ikke.

Det er mange og til dels omfattende høringsuttalelser om NOU 2016: 24. Så vidt utvalget kan se, var forslaget i § 14-1 (2) i liten grad et tema under høringen.

12.5.4 Arbeider internt i påtalemyndigheten

I riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning gjøres det rede for forholdsmessighet (proporsjonalitet) som ett av flere momenter i vurderingen av om etterforskning skal iverksettes og fortsettes etter straffeprosessloven § 224. I denne sammenheng vises det til at forholdsmessighetsprinsippet også får betydning for hvilke etterforskingsskritt som kan forsvares i den enkelte sak, sett i lys av sakens alvorlighet og hvor inngripende etterforskingsskritt det er tale om. Forholdsmessighetsprinsippet gjelder dermed for etterforskning generelt, uavhengig av om det er tale om å bruke tvangstiltak etter straffeprosessloven. For bruk av tvangsmidler gjelder i tillegg forholdsmessighetsregelen i

⁶⁰ Kistrup mfl. s. 473–474.

⁶¹ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 5.2.

straffeprosessloven § 170 a. Uttalelsene i etterforskningsrundskrivet om forholdsmessighet som generell skranke for all etterforskning er relevante også når det gjelder bruk av tvangsmidler. Utvalget har omtalt forholdsmessighet som moment ved iverksetting og avgrensning av etterforskning i punkt 12.3.2.

Riksadvokatens brev 9. april 2021 behandler forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a nærmere, og gir uttalelser om betydningen av forholdsmessighetskravet i mindre alvorlige narkotikasaker. Det vises til punkt 3.7 hvor det redegjøres overordnet for brevets innhold. Brevet inneholder enkelte uttalelser om forholdsmessigheten ved bruk av kroppslige undersøkelser og ransaking i enkelte situasjoner. Utvalget vil omtale disse direktivene nærmere ved behandlingen av de enkelte tvangsmidler, se punkt 13.1.3 om ransaking og punkt 14.1.4 om kroppslig undersøkelse.

12.5.5 Innspill til utvalget

Det redegjøres her for generelle synspunkter på tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Innspillene handler dels om hvorvidt politiet har tilgang til de tvangsmidlene som er nødvendig for å oppklare sakene, og dels om hvilke tvangsmidler som vil være uforholdsmessige inngrep i denne sakstypen. Innspill som gjelder politiets bruk av konkrete tvangsmidler vil bli redegjort for i omtalen av de enkelte tvangsmidler i kapittel 13 og 14.

Flere aktører har gitt uttrykk for at politiet per i dag ikke har de nødvendige straffeprosessuelle virkemidlene for å avdekke mindre alvorlige narkotikalovbrudd. *Rogaland statsadvokatembeter* skriver i sitt innspill at politiet per i dag ikke har tvangsmidler til å etterforske mistanke om bruk og besittelse av mindre mengder narkotika. Det samme synspunktet kommer til uttrykk fra flere andre aktører i politiet og påtalemyndigheten, herunder fra *Oslo statsadvokatembeter*, *Nordland politidistrikt*, *Oslo politidistrikt*, *Enhet Øst*, *Kriminalitetsforebyggende seksjon*, *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter* og *Møre og Romsdal politidistrikt*. Som hovedårsak til dette peker flere på riksadvokatens brev 9. april 2021. Den manglende tilgangen til tvangsmidler har igjen ført til at politiet i stor grad unnlater å opprette straffesaker om bruk og besittelse av narkotika. Flere aktører peker på at manglende håndheving i noen grad innebærer en de facto avkriminalisering av bruk og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk (*Oslo statsadvokatembeter* og *Norsk*

Narkotikaforebyggende Forening, med henvisning til en rapport fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter). Det uttrykkes også bekymring for at den lave oppdagelsesrisikoen kan føre til endrede holdninger til narkotikabruk og økning i bruken (*Møre og Romsdal politidistrikt*).

Flere aktører uttaler at manglende tilgang til straffeprosessuelle tvangsmidler fører til at det i stor grad bare er de som erkjenner forholdet som blir gitt en strafferettslig reaksjon for bruk og besittelse av narkotika (*Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt* og *Oslo politidistrikt*, *Enhet Øst*, *Kriminalitetsforebyggende seksjon*). Dette fører til en uheldig forskjellsbehandling mellom de som erkjenner og de som ikke gjør det.

Bekymringen knyttet til at politiet ikke har de nødvendige tvangsmidler, deles av aktører utenfor politiet og påtalemyndigheten. Behovet for straffeprosessuelle virkemidler knyttes særlig til ungdomssaker. *Actis* og *Junior- og barneorganisasjonen JUBA* er bekymret for at de manglende virkemidlene medfører at unge ikke fanges opp tidlig i sin ruskarriere. *Barneombudet* gir uttrykk for at dagens virkemidler ikke er tilstrekkelig egnet til å avdekke narkotikabruk og sette ungdom i kontakt med hjelpeapparatet. I praksis medfører dette at ungdom ikke får hjelp med mindre de selv ber om det. *Barneombudet* ber utvalget vurdere om politiet bør ta i bruk mindre inngripende virkemidler for å avdekke bruk av rusmidler blant barn og unge enn det som tidligere har vært praksis. I denne sammenheng nevnes spyttprøver som et tiltak som bør vurderes. Det påpekes samtidig at barns integritetsvern er sterkere enn voksnes, og at tvangsmiddelbruk er inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Blant politiet og påtalemyndigheten er det også aktører som mener at det ikke er behov for å utvide politiets adgang til å bruke tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. *Innlandet politidistrikt* mener at dagens rammer for tvangsmiddelbruk er tilstrekkelig klare, og at det er vanskelig å se for seg en utvidelse av tvangsmiddelbruken uten at det kommer i strid med kravet til forholdsmessighet. *Møre og Romsdal statsadvokatembeter* gir uttrykk for at det ikke er behov for noen endring av straffeprosessuelle regler, noe som oppfattes å innebære at det heller ikke er behov for noen utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker.

Det er også en rekke andre aktører som gir uttrykk for at politiet ikke bør få utvidet sin adgang til å benytte tvangsmidler i narkotikasaker, og det vises gjennomgående til forholds-

messighetskravet som begrunnelse for dette. Blant organisasjonene som har gitt uttrykk for et slikt syn nevnes *Foreningen for helhetlig ruspolitikk*, *Foreningen for Human Narkotikapolitikk*, *Helse Nord*, *KORUS*, *LEAP*, *Legaliser Cannabis i Norge*, *Normal Norge*, *Psynapse*, *Samarbeidsforum for fellesskapsbasert rusbehandling* og *Oslo kommune*. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk* gir uttrykk for at man støtter de rammene for tvangsmiddelbruk som følger av riksadvokatens brev 9. april 2021. Det gis uttrykk for at det ikke kan være grunnlag for ytterligere bruk av tvangsmidler for å oppklare lovbrudd som straffes med bot, uten en heving av straffenivået. Det vises til EMDs avgjørelse Jalloh mot Tyskland.

12.5.6 Utvalgets vurderinger og forslag

Det primære for utvalget er å se nærmere på forholdsmessighetsvurderingen i mindre alvorlige narkotikasaker. Slik utvalget ser det, er det imidlertid lite hensiktsmessig å ha en egen forholdsmessighetsvurdering i mindre alvorlige narkotikasaker, verken i form av en allmenn regel for mindre alvorlige narkotikasaker eller en særlig regel knyttet til bestemte tvangsmiddel hjemler. Utvalget mener at det heller ikke er hensiktsmessig med en egen regulering av forholdsmessighetskravet mynnet på situasjonen der mistenkte er rusmiddelavhengig. Temaet rusmiddelavhengighet er ofte mindre avklart tidlig i etterforskningen enn på påtalestadiet. Et slikt avgrensingskriterium i loven er derfor enda mer krevende ved tvangsmiddelbruk enn på påtalestadiet. Utvalget vil derfor vurdere forholdsmessighetskravet mer allment.

Den naturlige tilnærmingen er å presisere forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Lovteksten bør i større grad fremheve hvilke momenter som er særlig sentrale i vurderingen. Straffeprosessutvalget har en slik tilnærming.

Dette utvalget er ikke fullt ut enig i lovforlaget til Straffeprosessutvalget.

Som det fremkom i punkt 12.5.2, fremhever forarbeidene til § 170 a momentet «hvor nødvendig» bruken av tvangsmidlet er. Momentet kan sies å ha en side mot hvor viktig bruken av tvangsmidlet er for å håndheve brudd på et bestemt straffebud. Etter utvalgets vurdering bør «hensynet til rettshåndhevelse» løftes frem som et moment i lovteksten. Momentet har to sider.

Dels dekker momentet «hensynet til rettshåndhevelse» hvor viktig bruken av tvangsmidlet er for å kunne håndheve brudd på det aktuelle straffebudet, herunder om andre mindre inngripende til-

tak er egnet. Momentet tilkjenner at en bør unngå at en type lovbrudd nærmest blir reelt (de facto) avkriminalisert fordi effektive etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige. Når det gjelder etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker, har dette særlig en side mot ransaking for å avdekke innhav, og kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking for å avdekke bruk.

Dels dekker momentet «hensynet til rettshåndhevelse» det konkrete i saken. Behovet for rettshåndhevelse vil kunne variere betydelig alt etter hvordan situasjonen ligger an. I mindre alvorlige narkotikasaker har det stor betydning om bruk eller innhav skjer i det private rom (en bolig, hage eller lignende) eller på eller nær en skole, et militært område eller lignende. Videre er det betydelig forskjell på å ransake en ung person som politiet mistenker kan være på vei inn i et uheldig miljø, kontra det å ransake en person som politiet med en høy grad av sikkerhet antar er rusmiddelavhengig. I tillegg har det betydning om tiltaket skal avklare om en person er skyldig eller bare omstendigheter av mindre betydning ved reaksjonsfastsettelsen. I mindre alvorlige narkotikasaker har det derfor betydning om en ransaking skal avklare om personen er skyldig i bruk av narkotika eller innhav av narkotika til egen bruk, eller bare om narkotikaen er ervervet, hvor hyppig hen har brukt narkotika mv.

I brev 9. april 2021 uttalte riksadvokaten (punkt 6.2):

Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, i form av tvungen urinprøve eller blodprøve, vil imidlertid etter riksadvokatens syn ikke være et forholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene.

Slik utvalget ser det, er denne uttalelsen for kategorisk. Riktig nok er bruk av narkotika et lite alvorlig lovbrudd, og kroppslig undersøkelse i form av urinprøve eller blodprøve er et inngripende tiltak. Men uten en mulighet for prøvetaking, vil bruk av narkotika lett enten bli reelt (de facto) avkriminalisert eller bare innebære et straffansvar for personer som tilstår. Det første undergraver kriminaliseringen, mens det siste innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling. Etter utvalgets vurdering er forholdsmessighetsvurderingen etter gjeldende rett mer nyansert enn hva riksadvokaten ga uttrykk for, og ikke minst bør vurderingen være mer nyansert.

Lovteksten bør ikke bare nevne momentene «sakens art» og «hensynet til rettshåndhevelse». Det vil gi et uheldig signal og en risiko for at for-

holdsmessighetsvurderingen blir for snever. Også momentet «inngrepets art» bør være en del av oppregningen. Momentet favner både tvangsmidlets art og hvordan tvangsmiddelbruken iverksettes. Det siste er sentralt, også i mindre alvorlige narkotikasaker. Det er mindre inngripende å avgi en spyttprøve enn en urinprøve eller blodprøve. Videre er det normalt mindre inngripende å få bilen ransaket enn boligen.

For øvrig mener utvalget at «hensynet til den inngrepet rettes mot» bør være blant de momenter loven nevner særskilt. Hvem som utsettes for tvangsmidlet er etter omstendighetene et sentralt moment.

For det første er «hensynet til den inngrepet rettes mot» særlig sentralt der personen er under 18 år. Utvalget viser til Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen. Samtidig understreker utvalget at hensynet til personer under 18 år som risikerer å bli utsatt for et tvangsinngrep, ikke veier like tungt i alle sammenhenger. Det har betydning om den rettshåndhevingen inngrepet er en del av, også skal beskytte andre personer under 18 år. I mindre alvorlige narkotikasaker har dette en side mot barnekonvensjonen artikkel 33. Bruk av tvangsmidler mot personer under 18 år handler til en viss grad også om å forebygge at barn utvikler rusmiddelproblemer.

For det andre er «hensynet til den inngrepet rettes mot» sentralt der personen ikke er mistenkt i saken og der tvangsmidlet bare delvis tas i bruk for å opplyse saken mot hen. Det skal i utgangspunktet mer til for at tvangsmiddelbruk mot andre enn mistenkte er forholdsmessig. Samtidig må det her tas i betraktning om den aktuelle tvangsmiddelhjemmelen et stykke på vei tar høyde for dette gjennom de vilkår som er oppstilt. Når det gjelder såkalt «tredjemansransaking», tas det til en viss grad høyde for dette gjennom det tilleggs-vilkår som gjelder etter straffeprosessloven § 192 tredje ledd nr. 3 og § 195 tredje ledd.

Utvalgets mandat kan tolkes slik at hensynet til den inngrepet rettes mot bør ha begrenset vekt der målet med tvangsmiddelbruken bare eller i betydelig grad er å avdekke salgsleddet i en narkotikasak, typisk i en situasjon der det er spørsmål om å ransake mobiltelefonen til en person som mistenktes for erverv av narkotika til egen bruk.⁶² Etter utvalgets vurdering bør det ikke oppstilles et allment prinsipp i denne retning.

Om ransaking er forholdsmessig, må bero på en konkret vurdering. Undersøkelse av en mobiltelefon innebærer et betydelig inngrep i privatlivet. Dagens mobiltelefoner kan inneholde svært mye personlig informasjon, og det er ikke uvanlig at informasjon om vesentlige deler av en persons liv er lagret på telefonen. Det å undersøke innholdet på en telefon er derfor et langt større inngrep i privatlivet i dag enn for et par tiår siden. Samtidig kan behovet for å undersøke innholdet være stort i enkelttilfeller, for eksempel dersom tiltaket sannsynligvis kan bidra til å avdekke en narkotikaselger, ikke minst en person som selger narkotika til ungdom. Men her som ellers må behovet for rettshåndhevelse veies opp mot sakens art, inngrepets art, hvem som rammes av inngrepet og hvilken type kriminalitet det dreier seg om.

Når det gjelder kriminalitetstypen og såkalt «tredjemansransaking», må det i tilknytning til momentet «hensynet til den inngrepet rettes mot» tillegges en viss vekt om den som skal ransakes er mistenkt for et lovbrudd som strafferettslig sett er nær forbundet med det lovbruddet som (først og fremst) begrunner tvangsmiddelbruken. Et eksempel er heleri og hvitvasking (straffeloven §§ 332-341). Heleri og hvitvasking er strafferettslig sett nær forbundet med det lovbruddet som utbyttet stammer fra. Dels er lovbruddene knyttet sammen gjennom gjerningsbeskrivelsen i straffebudene om heleri og hvitvasking («utbytte(t) av en straffbar handling»). Dels vil heleri eller hvitvasking ofte ikke regnes som markert mindre straffverdig enn primærlovbruddet.

Det er en strafferettslig sammenheng mellom ulike typer straffbar befatning med narkotika. Gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 231 viser dette, selv om det hele avdempes noe gjennom at bruk og besittelse straffes etter legemiddeloven. Men når det gjelder bruk av narkotika og erverv og innehav av mindre kvanta narkotika til egen bruk, regnes dette som markert mindre straffverdig enn vinningsmotivert befatning med narkotika. Av den grunn er det bare en moderat strafferettslig sammenheng mellom befatning med narkotika til egen bruk og vinningsmotivert befatning med narkotika, typisk innførsel og salg. Dette har betydning for vekten av momentet «hensynet til den inngrepet rettes mot». Ved ransaking i medhold av straffeprosessloven § 192 tredje ledd om «tredjemansransaking» er det derfor relevant at erverv av narkotika til egen bruk tross alt regnes som markert mindre straffverdig enn salg av narkotika.

Utvalget har vurdert om ytterligere momenter bør nevnes i loven. En uttømmende oppregning av

⁶² Det å undersøke innholdet på en digital lagringsenhet er i utgangspunktet en del av en pågående ransaking, ikke en gransking av et beslag, se nærmere Øyen, Ransaking s. 368–369.

relevante momenter kan uansett ikke tas inn i loven. Tillegget «forholdene ellers» må derfor videreføres. Spørsmålet er om oppregningen bør omfatte alle sentrale momenter eller om enkelte sentrale momenter fortsatt bør dekkes av formuleringen «forholdene ellers». Samlet sett mener utvalget at oppregningen i loven bør være relativt kort. Med utvalgets forslag, vil formuleringen «forholdene ellers» derfor omfatte viktige momenter som mistankens styrke og graden av sannsynlighet for at tvangsmiddelformålet oppnås dersom tiltaket tas i bruk.

Utvalget har også vurdert om formuleringen «kan ikke brukes» i § 170 a annet punktum bør endres for klarere å få frem at forholdsmessighetskravet også gjelder ved iverksettingen av tvangsmiddelbruk. En beslutning fra retten eller påtalemyndigheten om bruk av et tvangsmiddel vil i større eller mindre grad være abstrakt. Den vil ikke i detalj angi hvordan tvangsmiddelbruken kan eller skal iverksettes. Av den grunn er det viktig at loven er klar om at forholdsmessighetskravet også gjelder ved iverksettingen. Samtidig er det etter utvalgets vurdering vanskelig å finne en formulering som er bedre enn dagens. Videre er behovet for en presisering begrenset i lys av politiloven § 6 annet ledd. Utvalget er vil derfor ikke foreslå en endring av denne delen av lovteksten.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at § 170 a annet punktum utformes slik:

Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art, inngrepets art, hensynet til retts håndhevelse, hensynet til den inngrepet rettes mot og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

For å klargjøre at forholdsmessighetskravet også gjelder ved iverksettingen kan det eventuelt tilføyes en henvisning til § 170 a annet punktum eller minnes om forholdsmessighetskravet i bestemmelser om iverksetting av tvangsinngrep.

Når det gjelder ransaking, er hovedbestemmelsen om iverksetting § 201 første ledd første

punktum. Bestemmelsen lyder slik: «Ransakingen foretas så skånsomt som forholdene tillater». En mulighet er å tilføye en påminning om at forholdsmessighetskravet gjelder, for eksempel slik: «Ransakingen skal foretas så skånsomt som forholdene tillater, og den må ikke foretas på en måte som er uforholdsmessig, jf. § 170 a annet punktum.»

Bestemmelsen om kroppslig undersøkelse i § 157 fastsetter i første ledd første punktum at personen «kan underkastes» kroppslig undersøkelse når det «ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep». Påtaleinstruksen § 10-4 inneholder retningslinjer om og skranker for hvordan undersøkelsen kan utføres. Annet ledd lyder slik:

For øvrig skal undersøkelsen alltid foretas så hensynsfullt som mulig. Den skal ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig, og skal utføres på en minst mulig krenkende måte.

En mulighet er å utforme § 10-4 annet ledd annet punktum slik: «Den skal ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig, og skal utføres på en forholdsmessig og minst mulig krenkende måte.»

Det er neppe hensiktsmessig å innta en slik rettspedagogisk påminning i tilknytning til samtlige inngrepshjemler. Ulempen ved å innta en påminning i enkelte av dem er at reguleringen kan misforstås når den ses i sammenheng med ordlyden i § 170 a annet punktum. Bestemmelsene sett i sammenheng kan skape det inntrykk at et forholdsmessighetskrav ikke gjelder ved iverksettingen med mindre loven særskilt fastsetter dette. Utvalget er kjent med at forholdsmessigheten ved bruk av intime former for personransaking og kroppslig undersøkelse har vært fremme i debatten om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Men utvalget antar at behovet for en rettspedagogisk påminning når det gjelder personransaking og kroppslig undersøkelse ikke er så stor at det bør trumfe risikoen for feilslutninger.

Kapittel 13

Ransaking

13.1 Ransaking av eiendom i medhold av § 192, herunder av mobiltelefoner

13.1.1 Gjeldende rett

Ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» er regulert i straffeprosessloven § 192. Ransaking (undersøkelse) av eiendom som verken er «bolig, rom eller oppbevaringssted» reguleres av § 202, som oppstiller vesentlig mer liberale vilkår. Vilrårene i § 192 skal sikre et godt vern av privat-sfæren, men § 192 er bare en hovedregel. Unntak for enkelte «hus eller rom» finnes i § 193 og § 194, men unntakene har ikke interesse for de spørsmål som er aktuelle for utvalget. Fremstillingen videre begrenses derfor til § 192.

Formuleringen «bolig, rom eller oppbevaringssted» tolkes vidt, noe som er ubetenkelig siden en vid tolkning styrker vernet av privat-sfæren. Ordet «oppbevaringssted» dekker også digitale lagringsenheter som datamaskiner og mobiltelefoner, se blant annet HR-2019-610-A avsnitt 29. Men som utvalget kommer tilbake til i punkt 13.2.1, tolkes ordet «oppbevaringssted» noe innskrenkende. Ransaking av en veske, koffert eller lignende som en person har med seg reguleres av bestemmelsen om personransaking i § 195. Men dette gjelder ikke for digitale lagringsenheter en person har med.

Vilrårene for å ransake i medhold av § 192 er noe ulike alt etter hvem det skal ransakes hos. Første og annet ledd regulerer ransaking hos en person som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen, mens tredje ledd regulerer ransaking hos andre.¹

I begge situasjonene må det være «skjellig grunn» til mistanke om at en straffbar handling er begått, men etter første og annet ledd kreves det «skjellig grunn» til mistanke om at den ransakingen rettes mot er skyldig i overtredelsen.

Mistankekravet «skjellig grunn» tolkes slik at det må være sannsynlighetsovervekt for at et lovbrudd er begått, eventuelt for at den ransakingen rettes mot er skyldig, se blant annet Rt-2006-582 avsnitt 19. Strafferammekravet i begge situasjonene er i utgangspunktet «frihetsstraff», men ved ransaking hos den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig, gjelder det unntak for enkelte lovbrudd som har bot som strafferamme, se annet ledd. Også formålkravet er det samme: «å sette i verk pågripelse eller for å søke etter bevis eller etter ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i».

Det gjelder ulike tilleggsvilkår i de to situasjonene. Ved ransaking hos den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig gjelder det knapt noe tilleggsvilkår, jf. formuleringen «kan det foretas ransaking [...] for å». Formuleringen stiller små krav til sannsynligheten for at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking, dvs. et meget lavt indikasjonskrav.

Ved ransaking hos andre opererer tredje ledd med tre alternative tilleggsvilkår. De to første er relativt konkrete: at «handlingen er foretatt eller mistenkte pågrepet der» og at «mistenkte har vært der under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor». Ordet «der» i de to alternativene sikter til det stedet som skal ransakes. Det tredje og mest praktisk viktige alternativet er at «det for øvrig er særlig grunn til å anta at» ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking av stedet. Høyesterett har lagt til grunn at formuleringen «særlig grunn til å anta» skal forstås slik at sannsynlighetsovervekt er påkrevd, se Rt-1999-805.

I tillegg kommer forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum, som ble omtalt i punkt 12.5.2. I mindre alvorlige narkotikasaker er forholdsmessighetskravet sentralt. Dette gjelder ikke minst der ransakingsgrunnlaget er § 192 første ledd. Bestemmelsen oppstiller som nevnt et svært beskjedent tilleggsvilkår (indikasjonskrav), noe som medfører at forholdsmessighetskravet er ekstra sentralt.

¹ Se nærmere Øyen, Ransaking s. 340–341.

13.1.2 Rettslig bakteppe

13.1.2.1 Svensk og dansk rett

Sverige

Ransaking av hus, rom eller annet lukket oppbevaringssted («hus, rum eller slutet förvaringsställe») reguleres av rättegångsbalken (RB) 28 kap.² Grunnvilkårene for ransaking er at det er grunn til å anta at det er begått et lovbrudd som etter loven kan straffes med fengsel. Ransaking kan gjennomføres for å søke etter ting som kan tas i beslag eller forvaring eller som kan benyttes for å gjennomføre en fjernransaking («genomsökning på distans»), eller for øvrig for å skaffe opplysninger som har betydning for etterforskningen, jf. 28 kap. 1 §. Det er et vilkår for ransaking at begrunnelsen for ransaking oppveier ulempene som inngrepet innebærer for mistenkte eller andre motstående interesser (forholdsmessighetsprinsippet), jf. 28 kap. 3a §.

De øvrige vilkårene for ransaking av hus mv. avhenger av hvem det skal ransakes hos. Ved ransaking hos mistenkte gjelder i utgangspunktet bare de nevnte grunnvilkårene. Hos andre enn mistenkte gjelder det tilleggskrav for at ransaking skal kunne gjennomføres. For eksempel kan det etter loven ransakes hos tredjemann hvis lovbruddet er begått på stedet eller mistenkte er pågrepet der.³

En mobiltelefon eller annen databærer kan tas i beslag dersom vilkårene i 27 kap. 1 § er oppfylt. Ett av de alternative vilkårene for å ta en gjenstand i beslag er at det med skjellig grunn antas («skäligen kan antas») at gjenstanden har betydning for etterforskningen av et lovbrudd. Det er ikke noen krav til strafferammen for det lovbruddet som etterforskes. Behovs- og forholdsmessighetsprinsippet setter imidlertid grenser for beslagsadgangen, jf. 27 kap. 1 §.

Selve gjennomgangen av innholdet på en databærer anses ikke i seg selv som en ransaking, men som gjennomgang av beslag. Slik gjennomgang er generelt tillatt uten at det er behov for noen ytterligere beslutning om ransaking eller beslag av innholdet.⁴ Det er egne regler i 27 kap. 11 b § flg. om gjennom søkning av innholdet i en beslaglagt elektronisk kommunikasjonsenhet.

Strafferammen ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd («ringa narkotikabrott») er bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammekravet for husransaking mv. er dermed oppfylt i denne

sakstypen. Lovens vilkår for beslag og gjennomgang av mobiltelefon vil også generelt være oppfylt. Behovs- og forholdsmessighetsprinsippet må vurderes i det enkelte tilfelle.

Danmark

Ransaking av eiendom reguleres av retsplejeloven kap. 73. Ransakingsbegrepet omfatter etter dansk rett kun undersøkelser av eiendom. Undersøkelse av person reguleres av bestemmelsene om legemsinngreb i retsplejeloven kap. 72.

Ransaking kan foretas av følgende steder, jf. § 793 stk. 1:

- 1) boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande og
- 2) andre genstande samt lokaliteter uden for husrum.

Formuleringen «dokumenter, papirer og lignende» i nr. 1 omfatter også elektroniske lagringsenheter (datamaskiner, mobiltelefoner mv.). Hvorvidt første ledd nr. 1 eller 2 gjelder for ransaking av en veske, koffert, bil mv. avhenger av om gjenstanden er låst eller ikke, jf. formuleringen «indholdet af aflåste genstande». Det dreier seg om husransaking etter § 793 første ledd selv om personen har med seg gjenstanden.⁵

Det er egne regler for undersøkelser av steder som er fritt tilgjengelige for politiet (§ 793 stk. 2) og ransaking for å anholde en person med sikte på fullbyrdelse av straff (§ 793 stk. 3).

Vilkårene for ransaking av eiendom, oppbevaringssteder og gjenstander som en mistenkt har rådighet over, fremkommer av § 794. Det kreves for det første at personen med «rimelig grund» kan mistenkes for en lovovertrедelse som er undergitt offentlig påtale. Videre kreves det at ransakingen må antas å være av vesentlig betydning for etterforskningen.

Det gjelder tilleggskrav ved ransaking av eiendom som nevnt i § 793 stk. 1. I disse tilfellene må saken enten gjelde et lovbrudd som etter loven kan medføre fengselsstraff, eller at det er «bestemte grunde til at antage» at bevis i saken eller gjenstander som kan beslaglegges, vil bli funnet ved ransakingen.

Gjennomgang av mobiltelefon eller andre databærere anses som ransaking etter dansk straffeprosessrett. Det antas at en beslutning om ransaking av husrom og gjenstander uten videre også

² Rättegångsbalk (1942:740).

³ Jf. 28 kap. 1 § annet ledd.

⁴ Lindberg s. 485–488.

⁵ Kistrup mfl. s. 505.

omfatter en tillatelse til å ransake de gjenstander som er funnet ved ransakingen, herunder mobiltelefoner og andre databærende enheter.⁶ Forholdsmessighetsprinsippet utgjør imidlertid en skranke ved all ransaking, jf. § 797.

I saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd er strafferammen bøter eller fengsel inntil 2 år, jf. lov om euforiserende stoffer § 3. Påtalen er offentlig i slike saker. Dette innebærer at strafferammekravet ved ransaking av eiendom, herunder av mobiltelefon, er oppfylt.

Maktbruk i forbindelse med iverksetting av ransaking er ikke direkte regulert i retsplejeloven. Det er likevel antatt at hjemlene for ransaking forutsetter en adgang til nødvendig maktbruk.⁷

13.1.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. Lovforslaget § 18-1 (1) og § 18-2 (1), jf. § 14-1 (1), regulerer ransaking av «fremkomstmiddel, bolig eller kontor eller annet rom eller oppbevaringssted». Virkeområdet må antas å samsvare med hva som følger av formuleringen «bolig, rom eller oppbevaringssted» i straffeprosessloven § 192. Forslaget skiller mellom ransaking hos den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i den overtredelsen som begrunner ransakingen, og ransaking hos andre personer. Vilklårene for å ransake i de to situasjonene avviker ikke i nevneverdig grad fra vilklårene etter § 192. Forslaget presiserer ikke hvordan grensen skal trekkes mellom de to hjemmelsgrunnlagene for ransaking.

13.1.3 Arbeider internt i påtalemyndigheten

Riksadvokatens brev 9. april 2021

I brevet punkt 6.2 gis det uttalelser om adgangen til ransaking i tilfeller hvor politiet observerer en ruspåvirket person, og det er mistanke om bruk og besittelse av narkotika:

Personransaking i slike tilfeller vil som utgangspunkt heller ikke være uforholdsmessig, under forutsetning av at den gjennom-

føres skånsomt. Dersom det ikke gjøres funn ved personransakingen, vil det uten særlige holdepunkter for at vedkommende har narkotika hjemme ikke være skjellig grunn til mistanke om besittelse eller oppbevaring der, og således ikke grunnlag for husransaking. Det vil heller ikke være grunnlag for gjennomgang av mistenktes mobiltelefon uten at det foreligger tilstrekkelige holdepunkter for skjellig grunn til mistanke om andre relevante forhold, f.eks. at vedkommende er involvert i salg av narkotika, se dessuten punkt 3 og punkt 6.5.

Uttalelsen må oppfattes slik at det etter riksadvokatens syn vil være uforholdsmessig å gjennomføre husransaking eller ransaking av mobiltelefon utelukkende basert på en mistanke om bruk av narkotika og besittelse av mindre mengder narkotika på person. For at husransaking skal være aktuelt må det være skjellig grunn til mistanke om at det oppbevares narkotika der. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak. Uttalelsen i punkt 6.2 er ikke fulgt opp blant de 6 punktene med direktiver i brevet punkt 7. Når det gjelder ransaking av mobiltelefon, må uttalelsen ses i sammenheng med andre deler av brevet, jf. nærmere nedenfor.

I brevet punkt 6.4 behandles et typetilfelle hvor politiet gjør funn av små mengder narkotika på en person. I denne situasjonen vil saken etter riksadvokatens oppfatning normalt være oppklart som følge av funnet. Om adgangen til videre etterforskningsskritt i saken, herunder ransaking, uttales det:

Hvilken videre mistanke funnet gir grunnlag for – ikke minst med tanke på om vedkommende er involvert i salgsvirksomhet – må vurderes konkret. Er det etter omstendighetene grunn til å tro at narkotikaen er til egen bruk, vil det uten andre opplysninger ikke være grunnlag for ransaking av bolig eller gjennomgang av mistenktes mobiltelefon. Men dersom mengden narkotika, måten den er pakket på, eventuelle narkotikaregnskap eller andre forhold gir skjellig grunn til mistanke om at vedkommende er involvert i salgsvirksomhet, vil det gjennomgående være grunnlag for ransaking både av bopel og telefon for å etterforske salgsmistanken.

Uttalelsen har likhetstrekk med teksten som er sitert over fra brevet punkt 6.2. Også denne uttalelsen må forstås slik at husransaking og ransaking av mobiltelefon etter riksadvokatens

⁶ Dansk Karnov, kommentarer til retsplejeloven § 794, note 4576 med videre henvisning til TFK 2023.408.

⁷ Jf. Kistrup mfl. s. 469. Se videre to kjennelser fra Høyesteret 14. februar 2019 (sak 92/2018 og 123/2018), der det ble gitt prinsipielle uttalelser om hvilken adgang til maktbruk som forutsetningsvis følger av hjemmelen for ransaking.

syn vil være et uforholdsmessig inngrep for å belyse en mistanke om innehav av narkotika til egen bruk. Husransaking vil først være aktuelt dersom det er skjellig grunn til mistanke om at personen innehar narkotika hjemme.

Når det gjelder uttalelsen om at det ikke er grunnlag for ransaking av mobiltelefon, kan det være noe uklart om dette gjelder uavhengig av bevisituasjonen i saken. Premisset for riksadvokatens oppfatning om at det ikke er grunnlag for ransaking av mobiltelefon, er at saken typisk vil være oppklart som følge av funnet av narkotika på personen. Hvis mistenkte benekter kjennskap til stoffet, og dette ikke umiddelbart kan utelukkes, kan det imidlertid være behov for ytterligere etterforskning. Ransaking av mobiltelefon kan da være et relevant etterforskingsskritt. Etter utvalgets oppfatning kan riksadvokatens uttalelser neppe utelukke ransaking av mobiltelefon i et slikt tilfelle, forutsatt at det konkret vurderes som et forholdsmessig inngrep.

Brevet punkt 6.5 inneholder uttalelser om skranker for etterforskning av omfanget av narkotikabruk og opphavet til forbrukt narkotika. Uttalelsene er særlig relevante for ransaking av mobiltelefon, som vil være et aktuelt etterforskingsskritt dersom man skal belyse omfanget av bruken og ervervet av narkotikaen. Uttalelsene er fulgt opp i påtaledirektivene i brevet punkt 7 nr. 1:

I tilfeller der det avdekkes at en person har brukt et ulovlig rusmiddel, skal ransaking av mobiltelefon ikke benyttes for kun å avdekke det nærmere omfanget av rusmiddelbruken. Også andre etterforskingsskritt med slikt formål må vurderes nøye, og skal ikke benyttes overfor kjente rusavhengige.

I punkt 12.3.2 omtaler utvalget hva som ligger i riksadvokatens uttalelser om at det ikke skal benyttes etterforskningsressurser for å avdekke det nærmere omfanget av narkotikabruken og for å kartlegge ervervet av forbrukt narkotika. Utvalget legger til grunn at riksadvokatens uttalelser ikke er til hinder for at slik etterforskning kan gjennomføres i enkelttilfeller hvor det skal belyse et relevant etterforskningsformål etter straffeprosessloven § 226.

Politiets retningslinjer 2. juli 2021

Retningslinjene punkt 4 omhandler ransaking i «bruks- og besittelsessaker». Punkt 4.1 omhandler saker hvor det er mistanke om bruk av narko-

tika, mens punkt 4.2 gjelder «besittelse/oppbevaring av mindre mengder til eget bruk».

I brukssaker uttaler retningslinjene følgende om ransaking av eiendom:

Det skal ikke gjennomføres [...] gjennomgang av mobiltelefon, ransaking av hjem eller av bil som ikke er i bruk.

Det uttales videre at politiet ikke skal be om samtykke til noe av dette.

I saker om besittelse eller oppbevaring av narkotika til egen bruk, står det i punkt 4.2:

Politiets skal ikke [...] gjennomgå mobiltelefon eller ransake hjem.

Det er presisert at dersom det foreligger «konkrete holdepunkter for mer alvorlig oppbevaring på bopel e.l. og/eller salg, kan det være grunnlag for ytterligere tvangsmidler, f.eks. ransaking av bolig eller telefon». Utfra sammenhengen fremstår «mer alvorlig oppbevaring» som en henvisning til oppbevaring av narkotika utover egen bruk.

Når det gjelder ransaking av mobiltelefon, er det i retningslinjene punkt 3.2.2 uttalt:

Det er ikke forholdsmessig å gjennomgå mistenktes telefon i mindre alvorlige narkotikasaker. Ransaking av telefon forutsetter skjellig grunn til mistanke om mer alvorlig narkotikakriminalitet.

Det fremkommer utfra sammenhengen at mindre alvorlige narkotikasaker sikter til saker om bruk av narkotika og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk.

Retningslinjene gir samlet sett uttrykk for at det helt generelt ikke skal gjennomføres ransaking av mobiltelefon eller bolig i saker om bruk av narkotika eller innehav av narkotika til egen bruk. Utvalget vil påpeke at disse begrensningene i ransakingsadgangen går markert lenger enn det som følger av riksadvokatens brev 9. april 2021, jf. utvalgets redegjørelse over. Dersom retningslinjene tas på ordet, skal det for eksempel ikke ransakes i bolig eller kjøretøy selv hvis det er skjellig grunn til mistanke om oppbevaring av narkotika der. Dette er for kategorisk i lys av både riksadvokatens direktiver og gjeldende rett.

Utvalget anbefaler at riksadvokaten og/eller Politidirektoratet tar initiativ til å justere retningslinjene 2. juli 2021 slik at de bringes i samsvar med gjeldende rett og riksadvokatens direktiver.

13.1.4 Innspill til utvalget

I punkt 12.5.5 er det redegjort for generelle innspill om forholdsmessigheten ved bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. Det redegjøres her for innspill som særskilt omhandler ransaking av eiendom.

Norsk Narkotikapolitisk Forening (NNF) gir uttrykk for at ransaking er politiets viktigste verktøy for å avdekke og beslaglegge narkotika. Det er behov for å klargjøre at politiet kan ransake kjøretøy eller steder hvor det er skjellig grunn til mistanke om at det oppbevares narkotika.

Nordland politidistrikt mener at det bør være adgang til ransaking ved mistanke om besittelse eller oppbevaring av narkotika. Det vises til behovet for å avklare om personen har mer narkotika enn terskelverdiene, og behovet for å beslaglegge og destruere narkotika. Det bør kunne gjennomføres ransaking overfor både rusmiddelavhengige og andre.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter uttaler at dersom lovgiver mener at politiet skal avdekke narkotikalovbrudd, så bør politiet ha mulighet til å ransake mobiltelefon for å avdekke omfanget av bruk og/eller ervervet av narkotika. Det er på det rene at politiet og påtalemyndigheten før riksadvokatens brev 9. april 2021 oppfattet at de hadde denne muligheten i saker om bruk og befatning med narkotika til egen bruk. Domstolene ga også medhold til påtalemyndighetens begjæring om ransaking av mobiltelefon i slike tilfeller. Det opplyses videre at ransaking av mobiltelefon i praksis i stor grad foregikk ved manuell gjennomgang av telefonen på stedet, og i liten grad ved sikring og gjennomgang av hele telefonen.

Law Enforcement Action Partnership Scandinavia (LEAP) gir uttrykk for at det ikke finnes noen legitim grunn til at politiet skal kunne gjennomføre ransaking av eiendom for å finne brukerdoser eller bevis for bruk av narkotika. Ransaking vil virke stigmatiserende overfor brukerne. Det er heller ikke behov for å utvide adgangen til ransaking for å avdekke bakmenn. Politiet har god tilgang til informasjon uten å måtte ty til inngrepene ransaking av brukere.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk (FTR) slutter seg til riksadvokatens oppfatning om at ransaking normalt vil være uforholdsmessig overfor rusmiddelavhengige. Dette følger av en helhetlig forholdsmessighetsvurdering som hensyntar blant annet behovet for oppklaring av saken. En slik helhetlig vurdering innebærer at ransaking ikke alltid vil være uforholdsmessig selv om den for-

ventede straffen er liten, for eksempel overfor mindreårige lovbrøyttere.

Oslo kommune, Psynapse og Frelsesarmeen gir uttrykk for at ransaking ikke vil være forholdsmessige inngrep i saker om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. *Tyrili* anmoder utvalget om å vurdere nøye om behovet for ransaking er tilstede, og vurdere om det finnes alternativer til ransaking.

13.1.5 Utvalgets vurderinger og forslag

13.1.5.1 Allment

Strafferammekravene i straffeprosessloven § 192 første og tredje ledd er oppfylt ved forsettlig overtrædelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven. Uaktsom overtrædelse, som har strafferammen bot, oppfyller derimot ikke strafferammekravene. Men som påpekt i punkt 11.2.4.3 bør ikke § 192 endres av den grunn.

Mandatet retter oppmerksomhet mot «om det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk», jf. punkt 11.1.5. Videre fremhever mandatet at det er «viktig at politiet har egnede virkemidler for å kunne avdekke og etterforske innførsel og salg av større mengder narkotika og til å kunne avdekke bakmenn, for å bekjempe organisert kriminalitet og den kriminelle økonomien», jf. punkt 11.1.7. Ransaking av mobiltelefoner er ikke særskilt nevnt i mandatet, men den sistnevnte påpekningen har særlig en side mot ransaking av telefonen til personer som mistenktes for erverv av narkotika til egen bruk, ikke minst for å fremskaffe informasjon om hvem narkotika er ervervet fra. Rettslig sett er (minst) tre problemstillinger her aktuelle.

Den ene problemstillingen omhandler iverksetting og avgrensning av en etterforskning. I hvilken grad gir mistanke om bruk av narkotika eller innehav av narkotika til egen bruk grunnlag for å iverksette etterforskning, og kan eller bør en iverksatt etterforskning også rette seg mot antall tilfeller av bruk/innehav, når og hvordan narkotika er ervervet og hvem narkotika er ervervet fra? Temaet ble behandlet i punkt 12.3.

Den andre problemstillingen omhandler hvordan grensen skal trekkes mellom anvendelsesområdet for de strengere vilkårene for ransaking i straffeprosessloven § 192 tredje ledd og de mer liberale vilkårene i § 192 første ledd. Som nevnt i punkt 13.1.1, medfører de alternative tilleggs-vilkårene i tredje ledd at terskelen for ransaking

er høyere. Fremstillingen videre vil rette oppmerksomheten mot denne problemstillingen – hvordan grensen skal trekkes mellom første og tredje ledd og om grensen bør justeres eller klargjøres.

Den siste problemstillingen handler om hvor stor betydning etterforskningsformålet og hvem som utsettes for ransakingen har i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Temaet ble behandlet i punkt 12.5.

13.1.5.2 Nærmere om grensedragningen mellom første og tredje ledd i § 192

Et tvangsmiddel benyttes for å nå et etterforskningsformål. Målet kan være å sikre bevis, å beslaglegge gjenstander som kan inndras, hindre bevisforspillelse mv. Påtalemyndigheten kan ha flere lovbrudd i tankene når det vurderes om et tvangsmiddel skal tas i bruk. Og situasjonen kan ligge slik an at det er en noe svak sammenheng mellom det lovbruddet som medfører at tvangsmiddelevilkårene er oppfylt, og det lovbruddet etterforskningsformålet først og fremst knytter seg til. I så fall kan det oppstå vanskelige spørsmål når det skal avgjøres om første eller tredje ledd i straffeprosessloven § 192 gjelder.

Lovteksten i § 192 første ledd angir ikke på en klar måte hvor sentralt ransakingsformålet må være for etterforskningen av det lovbruddet som medfører at mistankekravet er oppfylt. Spørsmålet er om ransaking kan besluttes i medhold av den liberale hjemmelen i første ledd til tross for at formålet med ransakingen først og fremst er å sikre bevis eller lignende for en annen overtredelse enn den som innebærer at mistankekravet er oppfylt, og som enten den som utsettes for ransakingen eller en tredjeperson er mistenkt for.

Grensedragningen mellom første og tredje ledd er aktuell i mindre alvorlige narkotikasaker, ikke minst der politiet er interessert i å undersøke mistenktes mobiltelefon der hen med skjellig grunn mistenkes for bruk av narkotika og/eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk. En undersøkelse av mobiltelefonen har liten interesse for skyldspørsmålet knyttet til bruken eller innehavet. Men en undersøkelse av den kan likevel ha en viss interesse for etterforskningen mot mistenkte. Informasjon på telefonen kan bidra til å klarlegge hvor lenge personen har brukt narkotika, hvor ofte personen har innehatt narkotika, og om personen har ervervet narkotika, herunder hvor ofte dette har skjedd og hvilke mengder som er ervervet. Samtidig har denne

type informasjon normalt liten interesse for hvor mange ulike straffbare «forhold» personen kan straffes for og hvilken straff eller strafferettslig reaksjon som er aktuell. Det vises til fremstillingen i punkt 10.2 og 10.7. Informasjonen har ofte såpass liten strafferettslig interesse at det ikke er grunnlag for en nærmere etterforskning. Det vises til fremstillingen i punkt 12.3. Av den grunn vil ofte formålet med en eventuell ransaking først og fremst være å sikre informasjon om hvem narkotikaen ble ervervet fra, dvs. et annet straffbart forhold (salg) begått av en annen person. Utvalget tilføyer at vurderingen kan bli en annen der mistenkte er under 18 år. Her kan informasjon som nevnt oftere ha betydning for reaksjonsvalget, og det kan bidra til å avklare et oppfølgingsbehov.

Som nevnt presiserer ikke § 192 første ledd hvilken sammenheng som må foreligge mellom det lovbruddet som medfører at mistankekravet er oppfylt, og det lovbruddet ransakingsformålet først og fremst retter seg mot. Heller ikke forarbeidene eller praksis fra Høyesterett gir veiledning.

Rettskilder knyttet til tvangsmidlene pågrepelse og varetektsfengsling ved fare for bevisforspillelse har imidlertid en viss interesse. Det klare utgangspunktet etter straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 2, jf. § 184 annet ledd første punktum, er at bevisforspillelsesfaren må knytte seg til det straffbare «forhold» siktelsen gjelder, at kravet til «skjellig grunn» til mistanke må være oppfylt for dette straffbare «forhold» og at det er bevisforspillelsesfaren i saken mot den som skal berøves friheten som er relevant.⁸ Som nevnt i punkt 12.5.2, kan imidlertid pågrepelse og varetektsfengsling på grunn av bevisforspillelsesfare unntaksvis besluttes selv om bevisforspillelsesfaren helt eller delvis knytter seg til straffesaken mot en annen person. Forarbeidene legger til grunn at formuleringen «i saken» må tolkes noe liberalt, et standpunkt som har fått tilslutning fra Høyesterett.⁹ Den underliggende begrunnelse er praktiske behov, særlig når det gjelder organisert kriminalitet. I proposisjonen fremholdt departementet at behovet for en utvidet fengslingsadgang særlig foreligger «ved bevisforspillelsesfare overfor medskyldige ved organisert kriminalitet eller hvor siktede befinner seg i et avhengighetsforhold til andre».¹⁰ Justiskomiteen fremholdt at «erfaring har [vist] at det er nødvendig å ha høve

⁸ Se nærmere Ørnulf Øyen, «Varetektsfengsling ved fare for bevisforspillelse», *Jussens Venner*, 2010 s. 219–254, på s. 224.

⁹ Se nærmere Øyen, *op.cit.*, s. 235–236.

¹⁰ Ot.prp. nr. 53 (1983–84) s. 28.

til fengsling av andre enn mistenkte», og at denne muligheten er særlig viktig «der det ligg føre mistanke om organisera kriminalitet og da helst i samband med narkotikasaker».¹¹

Når det gjelder ransaking, er det grunn til å innta den motsatte tilnærming. Det liten grunn til å tolke § 192 første ledd liberalt siden tredje ledd åpner for å ransake hos personer som ikke med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i lovbruddet. Loven bør da tolkes slik at ransakingsformålet er avgjørende for om første eller tredje ledd gjelder.¹² Ved narkotikalovbrudd har dette størst betydning der en annen person er mistenkt for det forholdet som ransakingsformålet først og fremst knytter seg til. Årsaken er at bruk av narkotika og erverv og innehav av narkotika til egen bruk etter omstendighetene er ett straffbart forhold i form av et fortsatt lovbrudd, som kan pågå over lang tid.

Rettspolitisk kan det reises spørsmål om rammen for ransaking bør være videre, slik at det for eksempel er tilstrekkelig at sakskomplekset danner rammen for ransakingsformålet. I så fall vil § 192 første ledd operere med en relativt vid ramme for hvilke lovbrudd ransakingsformålet kan knytte seg til. Motsatsen er at adgangen til å beslutte ransaking i større grad vil avhenge av prinsippene for iverksetting og avgrensning av en etterforskning og av forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Etter utvalgets vurdering er en slik regulering betenkelig. De rettslige rammer for ransaking blir mer skjønsmessige, noe som harmonerer mindre godt med de rettssikkerhetskrav som EMD har utviklet i tilknytning til EMK artikkel 8 nr. 2. Det vises til fremstillingen i punkt 12.1.2.2. Utvalget mener derfor at virkeområdet for § 192 første ledd ikke bør utvides.

Etter utvalgets vurdering bør § 192 første ledd klargjøres noe, slik at lovteksten gir et signal om at ransakingsformålet først og fremst må knytte seg til det lovbruddet som medfører at ransakingsvilkårene er oppfylt. Dette kan gjøres ved å endre formuleringen «å søke etter bevis» til «å søke etter bevis i saken».

Ideelt sett bør ordet «forhold» benyttes for å presisere hvilken sammenheng som må foreligge. Men i reguleringen av pågrepelse og varetekts-

fengsling ved fare for bevisforspillelse bruker loven som nevnt ordet «saken». Det samme gjelder for § 242 første ledd første punktum om dokumentinnsyn («sakens dokumenter»). Også i denne bestemmelsen tolkes ordet «saken» slik at innsynsretten gjelder for det straffbare «forhold» som etterforskningen omhandler.¹³ For å sikre en enhetlig språkbruk i straffeprosessloven bør derfor ordet «saken» benyttes. Videre kan en kort og enkel presisering tas inn i loven gjennom formuleringen «å søke etter bevis i saken».

Slik utvalget ser det, bør også § 192 tredje ledd presiseres noe. Også ved ransaking i medhold av tredje ledd kreves det en tilknytning mellom det lovbruddet som begrunner ransakingen og ransakingsformålet. Samtidig omhandler spørsmålet der ikke grensen mellom hjemlene i første og tredje ledd, men grensen for når § 192 åpner for ransaking. Dersom den aktuelle hjemmelen for ransaking er § 192 tredje ledd og tilknytningen mellom det lovbruddet som kan begrunne ransaking og ransakingsformålet er for svakt, hjemler ikke § 192 ransaking.

I § 192 tredje ledd er det tre alternative tilleggsvilkår. En presisering kan naturlig tas inn i tredje ledd nr. 3, ved at formuleringen «kan finnes bevis» erstattes med «kan finnes bevis i saken».

13.2 Personransaking i medhold av § 195

13.2.1 Gjeldende rett

Personransaking er regulert i straffeprosessloven § 195. Bestemmelsen hjemler «ransaking av hans person». Formuleringen reiser to avgrensnings-spørsmål.

Det ene spørsmålet gjelder grensen mot straffeprosessloven § 157, som regulerer «kroppslig undersøkelse». Litt kort og upresist kan man si at en undersøkelse utenpå kroppen er en personransaking mens en «innvendig» undersøkelse er en kroppslig undersøkelse. Klare eksempler på kroppslig undersøkelse er gjennomlysning av kroppen (typisk en røntgenundersøkelse), det å gi en person avførings- eller brekkmiddel, og det å se inn i vagina eller endetarm.¹⁴ Også det å undersøke mellom brystene til en kvinne eller rumpeballene til en person må trolig klassifiseres som en kroppslig undersøkelse. Mer usikkert er det

¹¹ Innst. O. nr. 72 (1984–85) s. 6.

¹² I samme retning Ørnulf Øyen, «Ransaking og rus – en kompleks diskusjon», *Lov og Rett*, 2022 s. 415–416. Synspunktet ble imøtegått, se Iver Huitfeldt, «Ransaking og rus – en kommentar», *Lov og Rett*, 2022 s. 666–668. Se også Øyen, Ransaking s. 370 og riksadvokatens brev 9. april 2021 punkt 3.

¹³ Se bl.a. Rt-2007-1435 avsnitt 29–37 og Rt-2011-1188 avsnitt 33.

¹⁴ Sml. forutsetningene i påtaleinstruksen § 10-5 første ledd bokstav b–d.

om det å se inn i en persons munn er en kroppslig undersøkelse.¹⁵

Det andre spørsmålet gjelder grensen mot ransaking av et «oppbevaringssted», som er regulert i straffeprosessloven § 192. Problemstillingen er aktuell der en person har med seg et oppbevaringssted, typisk en ryggsekk eller veske. Straffeprosesslovkomiteen fremholdt at det er «mest naturlig å bruke reglene om ransaking av person» ved «ransaking av en reisendes ryggsekk, håndkoffert e.l.».¹⁶ Videre fremholdt komiteen at reglene om personransaking må anvendes ved «undersøkelse av personens klær, veske o.l. etter gjenstander som kan tjene som bevis eller beslaglegges».¹⁷ Men ikke alt en person har med seg kan ransakes etter reglene om personransaking. Dersom det er spørsmål om å gjennomgå innholdet i en datamaskin eller mobiltelefon, er en utenfor virkeområdet til § 195. Som nevnt i punkt 13.1.1, er en elektronisk lagringsenhet alltid klassifisert som et «oppbevaringssted» i henhold til § 192. Det samme bør ikke legges til grunn for papirbaserte notatbøker og lignende.

Vilkårene for å ransake i medhold av § 195 er noe ulike alt etter hvem som skal ransakes. Første og annet ledd regulerer ransaking av en person som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen, mens tredje ledd regulerer ransaking av andre.¹⁸

I begge situasjonene må det være «skjellig grunn» til mistanke om at en straffbar handling er begått, men etter første og annet ledd kreves skjellig grunn til mistanke om at den ransakingen rettes mot er skyldig. Mistankekravet «skjellig grunn» tolkes slik at det må være sannsynlighetsovervekt for at et lovbrudd er begått, eventuelt for at den ransakingen rettes mot er skyldig, se blant annet Rt-2006-582 avsnitt 19. Strafferammekravet er ulikt

i de to situasjonene. Ved ransaking av den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig, er hovedregelen at lovbruddet må ha «frihetsstraff» som strafferamme, men annet ledd oppstiller unntak for enkelte straffebed som har strafferammen bot. Ved ransaking av andre er strafferammekravet «straff av fengsel i mer enn 6 måneder». Formålsskravet er derimot det samme i de to situasjonene, selv om formålsskravet ikke uttrykkelig fremgår av tredje ledd: «oppdagelse av bevis eller av ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i».

I begge situasjonene gjelder det et tilleggsvilkår, men tilleggsvilkåret er ulikt i de to situasjonene. Ransaking av den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig kan besluttes «dersom det er grunn til å anta at» ransakingsformålet vil oppnås. Vilkåret oppstiller et moderat krav til sannsynlighet for at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking, dvs. et moderat indiksjonskrav. Ved ransaking av andre må «særlige omstendigheter» tilsi ransaking. Formuleringen «særlige omstendigheter» må antas å romme et kvalifisert indiksjonskrav, men er neppe begrenset til dette.

I tillegg kommer forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum, som ble omtalt i punkt 12.5.

En viss maktbruk kan være påkrevd for å iverksette personransaking. I straffeprosessloven er det uttrykkelig hjemmel for maktbruk ved ransaking av eiendom (§ 200 annet ledd tredje punktum) og for biometrisk autentisering med «tvang» ved ransaking av et datasystem (§ 199 a annet ledd). Men det er ingen uttrykkelig hjemmel for maktbruk ved personransaking. Straffeprosesslovkomiteen uttalte at makt kan brukes «for å gjennomføre personlig ransaking, selv om dette ikke er uttrykkelig sagt».¹⁹ I den grad § 195 tolkes slik at bestemmelsen ikke i seg selv hjemler maktbruk, hjemler bestemmelsen sammenholdt med politiloven § 6 fjerde ledd maktbruk.²⁰

13.2.2 Rettslig bakteppe

13.2.2.1 Svensk og dansk rett

Sverige

Reglene om kroppsvistasjon etter 28 kap. 11 § i rättegångsbalken (RB) gir hjemmel til å undersøke klær og andre ting som en person har med

¹⁵ I påtaleinstruksen § 10-5 tredje ledd er det forutsatt at «undersøkelse av munnhule» er en kroppslig undersøkelse, men en «undersøkelse av munnhule» er noe mer omfattende og inngripende enn det å se inn i en persons munn. Keiserud mfl., Straffeprosessloven, fremholder i note 3 til § 195 at undersøkelse av kroppens hulrom er kroppundersøkelse, men sonderer ikke mellom ulike hulrom eller undersøkelsesmåter. I note 2 til § 157 uttaler de: «Eksempler på andre undersøkelser som kan foretas med hjemmel i § 157, er [...] undersøkelse av kroppens hulrom (munnhule, rektum og vagina)». Frøberg mfl., *Straffeprosessloven – Karnov Lovkommentar*, note 2 til § 157, à jour 3. juni 2022, uttaler omtrent det samme.

¹⁶ Straffeprosesslovkomiteen, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker, Oslo 1969 s. 249.

¹⁷ Straffeprosesslovkomiteen, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker, Oslo 1969 s. 251.

¹⁸ Se nærmere Øyen, Ransaking s. 340–341.

¹⁹ Straffeprosesslovkomiteen, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker, Oslo 1969 s. 252.

²⁰ Se nærmere Ørnulf Øyen, «Hva er rettsgrunnlaget for maktbruk fra politiet?», *Tidsskrift for strafferett*, 2018 s. 275–284.

seg, se 11 § tredje stk. Kroppsvisitasjon omfatter delvis det samme som en personlig ransaking etter norsk straffeprosesslov § 195, likevel slik at reglene om kroppsvisitasjon ikke gir hjemmel for undersøkelser av selve kroppen.

Overfor den mistenkte kan kroppsvisitasjon gjennomføres ved mistanke om et lovbrudd som etter loven kan medføre fengselsstraff («på hvilket fängelse kan följa»), se 11 § første stk. Beviskravet er at mistenkte med skjellig grunn kan mistenkes for lovbruddet («skäligen kan mistänkas för brottet»). Formålet med undersøkelsen kan blant annet være å søke etter gjenstander som kan beslaglegges eller for å utrede omstendigheter som har betydning for etterforskningen.

Det er hjemmel for kroppsvisitasjon også overfor andre enn den som med skjellig grunn kan mistenkes for lovbruddet, jf. 28 kap. 11 § andre stk. Det gjelder da et tilleggskrav om at «det finns synnerlig anledning att anta», dvs. særlig grunn til å anta, at man ved kroppsvisitasjonen vil finne gjenstander som kan beslaglegges mv. eller som har betydning for etterforskningen.

Kroppsvisitasjon kan bare foretas dersom inngrepet er i tråd med behovs- og forholdsmessighetsprinsippet, jf. 28 kap. 13 a §, jf. 3a §.

I mindre alvorlige narkotikasaker er strafferammen bøter eller fengsel inntil 6 måneder, jf. narkotikastrafflagen (1968: 64) 2 §. Strafferammekravet for kroppsvisitasjon er dermed oppfylt for denne sakstypen. Som nevnt i punkt 12.5.3.1 er det ikke gitt noen direktiver i svensk påtalemyndighet om forholdsmessighetsvurderingen ved bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. I følge Lindberg er det heller ikke gitt noen uttalelser om anvendelsen av forholdsmessighetsprinsippet ved kroppsvisitasjon (uansett saks-type), noe han ser i sammenheng med at kroppsvisitasjon er et relativt lite inngripende tvangsmiddel som kan gjennomføres raskt.²¹

Danmark

Etter dansk rett anses undersøkelser rettet mot noens person som «legemsinngrep» etter retsplejeloven kap. 72. Legemsinngrep er en fellesbetegnelse på to ulike typer undersøkelser, jf. § 792 stk. 1:

- 1) besigtigelse af legemets ydre, optagelse af fotografier, aftryk og lignende af legemets ydre samt visitation af det tøj, som den

pågældende er iført (legemsbesigtigelse), og

- 2) nærmere undersøgelse af legemet, herunder af dets hulrum, udtagelse af spyt – eller blodprøver eller andre tilsvarende prøver, røntgenundersøgelse og lignende (legemsundersøgelse)

Legemsbesigtigelse omfatter grovt sett det som etter norsk rett anses som personransaking etter straffeprosessloven § 195, ved at både personens kropp og klær kan undersøkes. Gjenstander som personen har med seg faller derimot utenfor virkeområdet for legemsindgrep, og må vurderes etter reglene om ransaking i retsplejeloven kap. 73. Legemsbesiktigelse omfatter også enkelte inngrep som i Norge faller inn under straffeprosesslovens kapittel om granskning (foto og fingeravtrykk etter § 160).

Legemsbesiktigelse kan gjennomføres overfor en siktet dersom vedkommende med rimelig grunn er mistenkt for et forhold som er undergitt offentlig påtale, og inngrepet antas å være av vesentlig betydning for etterforskningen, jf. retsplejeloven § 792 a stk. 1.

Vilkårene er noe annerledes for fingeravtrykk og personfotografi, jf. retsplejeloven § 792 b. Disse undersøkelsene kan gjennomføres også hvis inngrepet ikke har vesentlig betydning for etterforskningen, såfremt saken gjelder et forhold som kan medføre fengsel i 1 år og 6 måneder eller mer.

Legemsbesiktigelse må ikke utføres dersom det etter omstendighetene utgjør et uforholdsmessig inngrep, jf. retsplejeloven § 792 e. Samme bestemmelse fastslår at inngrepet skal gjennomføres så skånsomt som mulig, og det er gitt særlige regler om at siktede i visse tilfeller skal kunne kreve at undersøkelsen gjennomføres av en tjenesteperson av samme kjønn som den undersøkte.

I saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd er strafferammen bøter eller fengsel i inntil 2 år, jf. lov om euforiserende stoffer § 3. Strafferammekravet for å anvende legemsbesiktigelse er dermed oppfylt for denne sakstypen. Legemsbesiktigelse med henblikk å avdekke besittelse av narkotika synes godtatt av domstolene, se Kistrup mfl. Side 550. Som nevnt i punkt 12.5.3.1 er det ikke gitt noen direktiver fra dansk påtalemyndighet om forholdsmessigheten ved bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker.

13.2.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. Lovforslaget § 18-1

²¹ Lindberg s. 788.

(1) og § 18-2 (2), jf. § 14-1 (1), regulerer ransaking av person. Det klargjøres ikke hva ransaking av person innebærer.

Lovforslaget viderefører skillet mellom ransaking av den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i den overtredelsen som begrunner ransakingen, og ransaking av andre personer. Vilårene for å ransake i de to situasjonene avviker noe fra de som gjelder etter straffeprosessloven § 195. Mistankekravet og formålskravet er det samme. Men det gjelder ikke et strafferammekrav. Etter § 14-1 (1) første punktum gjelder det i utgangspunktet ikke et strafferammekrav ved tvangsinnngrep, og et strafferammekrav ved personransaking finnes verken i § 18-1 (1) eller § 18-2 (2). Årsaken er Straffeprosesslovutvalgets overordnede syn på hensiktsmessigheten av strafferammekrav.²²

For øvrig er indikasjonskravet ved ransaking av mistenkte ikke videreført. Betydningen av dette er noe begrenset siden «sannsynligheten for at formålet med tiltaket vil bli ivaretatt» er ett av momentene i forholdsmessighetskravet, se § 14-1 (2). Ransaking av andre personer kan skje «når konkrete omstendigheter gir særlig grunn til det», se § 18-2 (2).

Straffeprosesslovutvalget foreslår i § 14-5 (2) annet punktum en allmenn bestemmelse om maktbruk: «Det kan benyttes nødvendig makt og iverksettes tiltak som medfører skade.»

13.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

13.2.3.1 Allment

Som nevnt i punkt 11.1.2 er strafferammekravet i § 195 første ledd særskilt fremhevet i mandatet som et tema utvalget skal vurdere. Temaet er imidlertid lite aktuelt med utvalgets forslag til strafferettslig regulering. Forsettlig overtredelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven har en tilstrekkelig høy strafferamme. Uaktsom overtredelse oppfyller ikke strafferammekravet, men som påpekt i punkt 11.2.4.3, gir dette ikke grunnlag for å oppstille et unntak.

Utvalget tilføyer at med den strafferettslige reguleringen som Stortingets anmodningsvedtak forutsetter, er det nærliggende å supplere oppregningen i § 195 annet ledd med lovbruddet bruk og besittelse av narkotika. Ransaking av en person som med «skjellig grunn» kan mistenkes for besittelse av narkotika, er et viktig virkemiddel ved etterforskning av slike lovbrudd, og et stykke på

vei et nødvendig virkemiddel for å hindre en reell (de facto) avkriminalisering. Videre er virkemidlet viktig for å kunne beslaglegge og destruere narkotika, noe også Rusreformutvalget tok høyde for i forslaget til en hjemmel for visitasjon i politiloven § 9 a. I tillegg er strafferammekravet «frihetsstraff» i § 195 første ledd alt i dag uthult gjennom unntakene i annet ledd for fem lovbrudd som har strafferammen bot. I punkt 20.2.5 behandler utvalget temaet opp mot dopinglovbrudd.

Som signalisert i punkt 11.1.2 og 11.1.5 vil utvalget vurdere tre konkrete spørsmål som omhandler personransaking.

For øvrig bør straffeprosessloven § 195 første ledd endres på samme måte som § 192 første ledd, ved at formuleringen «i saken» tilføyes. Det vises til fremstillingen i punkt 13.1.5.2.

13.2.3.2 Strafferammekravet i § 195 tredje ledd

Straffeprosessloven § 195 tredje ledd hjemler ransaking av andre personer enn den som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen. Strafferammekravet i bestemmelsen er «fengsel i mer enn 6 måneder». Verken strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd eller i utvalgets forslag til § ny 232 a i straffeloven oppfyller strafferammekravet. I straffeloven § 231 er derimot strafferammen tilstrekkelig høy. Utvalgets forslag til strafferettslig regulering medfører at strafferammekravet i § 195 tredje ledd ikke lenger vil være oppfylt når mistanken gjelder erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene.

Etter utvalgets vurdering medfører endringen neppe problemer for rettshåndhevingen. Tredjemannransaking av person er et lite aktuelt virkemiddel ved etterforskning av erverv og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. I den grad en person har narkotika i en lomme, på kroppen eller lignende, kan vedkommende normalt mistenkes for å være gjerningsperson, eventuelt medvirker. I så fall gjelder § 195 første ledd. Dersom målet er å finne et narkotikaregnskap eller andre tegn på salg av narkotika på personen, gjelder etterforskningen mistanke om overdragelse av narkotika eller medvirkning til dette, dvs. en overtredelse av straffeloven § 231 som har en tilstrekkelig høy strafferamme. På den annen side har det å åpne for tredjemannransaking av person ved mistanke om erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene visse betenkeligheter. Hjemmelen kan misbrukes

²² Se NOU 2016: 24 punkt 14.3.3.3.

som en inngang for ransaking i en situasjon der hovedmålet er å finne bevis for overdragelse av narkotika. Det vises til vurderingene i punkt 13.1.5.2 i tilknytning til § 192 om ransaking av eiendom.

På denne bakgrunn mener utvalget at forslaget til strafferettslig regulering ikke gir grunnlag for å oppstille et unntak fra strafferammekravet i § 195 tredje ledd.

13.2.3.3 Grensen mot kroppslig undersøkelse og ransaking av et oppbevaringssted

Straffeprosessloven § 195 gir begrenset veiledning om hvor grensen går mellom personransaking og henholdsvis kroppslig undersøkelse (§ 157) og ransaking av et oppbevaringssted (§ 192). Særlig fraværet av retningslinjer om grensedragningen mot kroppslig undersøkelse er uheldig. Straffeprosessloven åpner bare for kroppslig undersøkelse av personer som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som etterforskes. Grensen for hva som er personransaking etter § 195 tredje ledd handler derfor ikke om hvilke materielle vilkår som gjelder for tiltaket og hvem som har beslutningskompetanse, men om hvilke inngrep loven åpner for.

Etter utvalgets vurdering bør § 195 på en mer presis måte klargjøre hva bestemmelsen regulerer. Utvalget viser til de rettssikkerhetsbetraktninger EMD har trukket frem i tilknytning til EMK artikkel 8 nr. 2, som ble omtalt i punkt 12.1.2.2. Klare rettslige rammer for hva en ransaking kan omfatte er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Videre viser utvalget til at det i nyere forvaltningslovgivning er relativt vanlig at loven presiserer hva en visitasjon eller lignende kan bestå i. Det vises til barnevernsloven § 10-8 annet ledd og militærpolitiloven § 19 (2), og ikke minst den utførlige reguleringen i vareførselsloven § 8-4 (2) og (3), jf. vareførselsforskriften § 8-4-1 (1) og (2).

Utvalget mener at følgende klargjøring bør tas inn som et nytt fjerde ledd i § 195:

Ransaking av person kan bare omfatte besiktigelse av kroppens overflater og inn i munnhulen samt gjennomlysning av klær, veske, håndbagasje mv.

13.2.3.4 Bruk av makt ved personransaking

Etter omstendighetene er bruk av makt (tvang) nødvendig for å iverksette en personransaking. Straffeprosessloven § 195 sammenholdt med politiloven § 6 fjerde ledd må forstås slik at nød-

vendig og forholdsmessig makt kan benyttes. Men med dagens syn på legalitetsprinsippet er det uheldig at adgangen til maktbruk ikke fremgår uttrykkelig av § 195.

Straffeprosessloven har en noe tilfeldig regulering av temaet maktbruk. Et argument mot å tilføye en hjemmel for maktbruk i § 195 er at de hjemlene for maktbruk som finnes i loven, da lettere kan misforstås dit hen at bruk av makt er uberettiget med mindre straffeprosessloven uttrykkelig åpner for maktbruk. Etter utvalgets vurdering bør denne risikoen ikke tillegges avgjørende vekt. Tross alt finnes det i dag to hjemler for maktbruk i kapittel 15 om ransaking (§ 200 annet ledd tredje punktum og § 199 a annet ledd).

Maktbruk ved ransaking av person kan være nødvendig for å gjennomføre selve ransakingen, typisk ved å holde personen fast eller tilbake. Men maktbruk kan også være påkrevd for å bringe personen til et sted der ransakingen kan gjennomføres på en betryggende og hensynsfull måte. Straffeprosessloven § 201 første ledd første punktum fastsetter at ransakingen skal «foretas så skånsomt som forholdene tillater». Også denne siden av behovet for maktbruk bør omfattes av reguleringen.

Utvalget mener at følgende regulering bør tas inn som et nytt femte ledd i § 195:

Dersom personen nekter å medvirke til personlig ransaking, kan politiet gjennomføre ransakingen med makt. I den grad det er nødvendig for å gjennomføre ransakingen, kan politiet holde tilbake den som skal ransakes, herunder ta personen med til et sted der ransakingen kan gjennomføres på en hensynsfull måte.

13.3 Beslutningskompetanse

13.3.1 Gjeldende rett

Ransaking må normalt besluttes av retten, påtalemyndigheten eller en polititjenesteperson. Unntaksvis kan ransaking besluttes av andre, men for utvalget er det ikke nødvendig å gå inn på disse særreglene. I mindre alvorlige narkotikasaker er det først og fremst aktuelt å ransake i medhold av de materielle hjemlene i straffeprosessloven § 192 (ransaking av eiendom) og § 195 (personransaking). Utvalget begrenser sin behandling av temaet beslutningskompetanse til disse hjemlene.

Hovedregelen er at ransaking må besluttes av retten, se straffeprosessloven § 197 første ledd.

Straffeprosessloven § 197 og § 198 oppstiller flere unntak fra hovedregelen. Unntakene kan

deles inn i tre kategorier: hastekompetanse, kompetanse ved forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor og kompetanse ved skriftlig samtykke.²³ Samlet sett er unntakene vidtrekkende og i praksis er det ikke så ofte at retten tar stilling til om ransaking skal besluttes.

Unntakene er ikke pliktbestemmelser. Selv om lovens vilkår er oppfylt, kan påtalemyndigheten sende en begjæring til retten, mens en polititjenesteperson kan forelegge spørsmålet for påtalemyndigheten. Når det vurderes om saken bør forelegges for retten eller påtalemyndigheten, må rettssikkerheten til den ransakingen rettes mot og til andre personer som vil berøres tas i betraktning. Rettssikkerheten til de nevnte personer veier tyngre jo mer inngripende ransaking det er tale om. Et slikt syn er i samsvar med EMK artikkel 8 nr. 2, som ble omtalt i punkt 12.1.2.2.

Etter § 197 annet ledd første punktum kan påtalemyndigheten beslutte ransaking når det er «fare ved opphold». Det avgjørende er om formålet med ransakingen helt eller delvis vil forspilles om en beslutning fra retten avventes. I HR-2023-805-A avsnitt 43 presiserte Høyesterett hva som ligger lovens formulering: «bruk av påtalemyndighetens hastekompetanse etter § 197 andre ledd forutsetter en konkret fare for at formålet med ransakingen ødelegges hvis man må vente på rettens beslutning». Ved ransaking av «redaksjonslokale eller tilsvarende» gjelder det et strengere krav til sannsynlighet for at ransakingsformålet forspilles, se annet ledd annet punktum.

Polititjenestepersoner har en mer begrenset hastekompetanse. Etter § 198 første ledd nr. 3 har de beslutningskompetanse «når det er sterk mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles». Hastekompetansen gjelder ikke enhver ransaking i medhold av § 192 og § 195. Den gjelder ikke ved personransaking i medhold av § 195 tredje ledd, eller ved ransaking av et «redaksjonslokale eller tilsvarende», se § 198 annet ledd.

Det er verdt å merke seg at mistanken må være «sterk». I Rt-1993-1025 fremholdt Høyesterett at formuleringen «sterk mistanke om» en straffbar handling «innebærer et krav om betydelig sannsynlighetsovervekt for at en straffbar

handling er begått». Videre er det verdt å merke seg at strafferammekravet er «fengsel i mer enn 6 måneder». Som det fremkom i punkt 11.2.3.3 er strafferammekravet oppfylt der mistanken gjelder overtredelse av straffeloven § 231, men ikke der den gjelder overtredelse av legemiddeloven § 31 annet ledd. Utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven oppfylder ikke strafferammekravet. I tillegg er det verdt å merke seg at risikoen for at ransakingsformålet forspilles om saken forelegges påtalemyndigheten må være «nærliggende». Loven krever med andre ord en høy sannsynlighet for at ransakingsformålet vil forspilles.

Både påtalemyndigheten og polititjenestepersoner har beslutningskompetanse i medhold av § 198 første ledd nr. 2. Bestemmelsen er utformet slik at kompetansen ligger hos polititjenestepersoner, men påtalemyndigheten har ikke mindre beslutningskompetanse. Kompetansen omfatter ikke personransaking i medhold av § 195 tredje ledd, se § 198 annet ledd første punktum. Men den omfatter både personransaking i medhold av § 195 første ledd og ransaking av eiendom i medhold av § 192.

Kompetansen gjelder «når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor». Det finnes ikke autorative rettskilder som klargjør hvordan bestemmelsen skal tolkes. EMDs retningslinjer om den prosessuelle siden av EMK artikkel 8 nr. 2, som ble omtalt i punkt 12.1.2.2, tilsier at lovteksten tolkes restriktivt. Men det ligger både i utformingen av lovteksten i første ledd nr. 2 og i sammenhengen mellom kompetansereglene i første ledd nr. 2 og 3 at kompetansen etter første ledd nr. 2 gjelder selv om det er tid og anledning til å forelegge spørsmålet om ransaking for påtalemyndigheten uten at det risikeres at ransakingsformålet forspilles.

Dersom beslutningskompetanse skal foreligge, må beslutningen om ransaking treffes relativt kort tid etter at lovbruddet ble begått eller sporene ble avsatt, jf. formuleringene «fersk gjerning» og «ferske spor». Etter utvalgets vurdering bør bestemmelsen videre tolkes slik at det må foreligge en betydelig geografisk nærhet mellom ransakingsstedet og det stedet mistenkte «treffes eller forfølges». Ellers får kompetansebestemmelsen et betenkelig vidt anvendelsesområde. I tillegg bør ordet «mistenkte» tolkes slik at det gjelder et relativt strengt krav til mistankens styrke. Men det er ikke gitt at loven skal tolkes slik. Lovteksten i første ledd nr. 2 er taus om hvor sterk mistanken må være, samtidig som første ledd nr. 3 krever en «sterk mistanke».

²³ Polititjenestepersoner har også kompetanse til å beslutte ransaking ved iverksetting av pågripelse, se straffeprosessloven § 178 annet ledd og § 198 tredje ledd. Men disse bestemmelsene gir ikke beslutningskompetanse der formålet med ransakingen er å avdekke besittelse eller oppbevaring av narkotika.

Hvordan § 198 første ledd nr. 2 skal tolkes, er et tema i riksadvokatens brev 9. april 2021 (punkt 5.2):

En gjerningsperson treffes på 'fersk gjerning' om vedkommende oppdages under selve forøvelsen av lovbruddet eller umiddelbart etter, samtidig som det er klart at vedkommende er gjerningspersonen. Sterk mistanke er ikke tilstrekkelig. Med forfølgning på 'ferske spor' siktes det til tilfeller der det er klart i hvilken retning en gjerningsperson kan forfølges fra et gjerningssted. Det kan således besluttes husransaking på dette grunnlag, f.eks. i et tilfelle der en gjerningsperson løper inn i en leilighet med politiet etter seg. Observasjon av gjenstander som kan ha bevisverdi, f.eks. brukerutstyr som er synlig gjennom et kjellervindu, innebærer ikke at mistenkte forfølges på ferske spor.

Utvalget er enig i denne tolkningen av første ledd nr. 2.

Etter § 197 første ledd er det ransaking «uten vedkommendes skriftlige samtykke» som krever beslutning fra retten. Bestemmelsen skiller ikke mellom påtalemyndigheten og polititjenestepersoner, og i § 198 annet ledd første punktum er det forutsatt at samtykkeregelen også gjelder til fordel for polititjenestepersoner. Et skriftlig samtykke medfører derfor at både påtalemyndigheten og en polititjenesteperson får kompetanse til å treffe en beslutning om ransaking. Skriftlighetskravet skal sikre at den aktuelle personen virkelig samtykker. Ved ransaking av eiendom må eieren eller brukeren av boligen, rommet eller oppbevaringsstedet samtykke. Ved personransaking må den personen som skal ransakes samtykke.

13.3.2 Rettslig bakteppe

13.3.2.1 Svensk og dansk rett

Sverige

Beslutning om husransaking som ledd i etterforskning kan besluttes av retten, påtalemyndigheten eller av politiets undersøkningsleder, jf. rättegångsbalken (RB) 28 kap. 4 §. Loven fastslår at beslutningen om ransaking bør forelegges retten dersom ransakingen antas å bli omfattende eller medføre særlig uleilighet for den som utsettes for inngrepet, med mindre beslutningen haster. Dette innebærer at retten kun unntaksvis vil bli involvert. Normalt vil beslutningen bli truffet av påtale-

myndigheten, eller politiets undersøkningsleder (etterforskningsleder) i de tilfeller hvor etterforskningen ikke ledes av påtalemyndigheten.²⁴

Polititjenestepersoner har kompetanse til å beslutte husransaking i hastetilfeller, jf. 28 kap. 5 §. Tidligere hadde tjenestepersoner beslutningskompetanse også ved fersk gjerning og ferske spor. Denne kompetansen ble fjernet ved en lovendring i 1990. Formålet var å bringe beslutningsreglene i RB og polislagen i samsvar med hverandre.²⁵

Reglene om beslutningskompetanse er tilsvarende ved kroppsvisitasjon og kroppsbesiktning, jf. 28 kap. 13 §.

Danmark

Reglene om beslutningskompetanse ved ransaking følger av retsplejeloven § 796. Retten har beslutningskompetanse ved ransaking av eiendom som nevnt i § 793 stk. 1 nr. 1, det vil si «boliger og andre husrom, dokumenter, papirer og lignende samt indholdet af aflåste genstande». Politiet har beslutningskompetanse ved ransaking etter § 793 stk. 1 nr. 2, det vil si «andre genstande samt lokaliteter uden for husrom». Politiet kan dermed beslutte ransaking av for eksempel kjøretøy og ulåste koffert og vesker.

Politiet har hastekompetanse i de tilfellene hvor beslutningskompetansen ligger hos retten, jf. § 796 stk. 3. I slike tilfeller kan den som er utsatt for ransaking bringe beslutningen inn for retten for etterfølgende vurdering av om inngrepet kan godkjennes.

Beslutning om ransaking kan i stor utstrekning treffes av politiet ved skriftlig samtykke fra den som har rådighet over stedet som skal ransakes, jf. § 796 stk. 5.

Verken retsplejeloven eller politiloven regulerer hvem i politiet som kan treffe beslutning i de tilfeller hvor kompetansen er lagt til politiet.

13.3.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. I kapittel 18 om ransaking og undersøkelse av ting er det bare én særregel om beslutningskompetanse. I all hovedsak regulerer derfor de allmenne kompetansereglerne i kapittel 14 også hvem som kan beslutte ransaking.

²⁴ Se Lindberg s. 693 flg.

²⁵ Prop. 1989/90: 71 s. 78–79.

Hovedregelen er at ransaking må besluttes av retten, se § 14-3 (1) første punktum.

Påtalemyndigheten har hastekompetanse «dersom formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles», se § 14-3 (2) første punktum. Annet punktum fastsetter at spørsmål «om å opprettholde tvangstiltak skal snarest mulig bringes inn for retten». Men det er uklart i hvilken grad plikten også gjelder ved ransaking. Normalt avsluttes en ransaking relativt raskt, og når ransakingen er avsluttet er det ikke lenger noe å «opprettholde».

Også polititjenestepersoner har etter lovforslaget hastekompetanse. Kompetansen gjelder «dersom formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles», se § 14-3 (3) første punktum bokstav b. Bestemmelsen skal erstatte både straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 («fersk gjerning eller ferske spor») og nr. 3 (hastekompetansen). Når det gjelder personransaking, begrenses hastekompetansen av § 18-2 (3). Den omfatter bare ransaking av personer som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i lovbruddet.

Straffeprosessutvalget var positivt innstilt til at samtykke påvirker hvem som har beslutningskompetanse.²⁶

Etter utvalgets syn kan det være hensiktsmessig at beslutningsmyndigheten forskyves ved samtykke, idet behovet for legalitetskontroll gjennomgående reduseres i tilfeller der den som berøres, ikke har motforestillinger mot inngrepet (under forutsetning av at samtykket er informert og fritt). Men samtykke bør, slik utvalget ser det, ikke kunne tre i stedet for lovens situasjonsbetingelser.

Så vidt dette utvalget kan se, ble standpunktet i begrenset grad fulgt opp i Straffeprosessutvalgets lovforslag. Samtykke som grunnlag for beslutningskompetanse er verken et tema i den allmenne kompetansebestemmelsen i § 14-3 eller i kapittel 18 om ransaking og undersøkelse av ting.

Det er mange og til dels omfattende høringsuttalelser om NOU 2016: 24. Utvalget har sett nærmere på høringsuttalelser fra påtalemyndigheten og politiet knyttet til forslaget om ikke å videreføre kompetansebestemmelsen i § 198 første ledd nr. 2. Så vidt utvalget kan se, gikk verken riksadvokaten, de ni regionale statsadvokatembeter som ga høringsvar eller de ti politidistrikter som ga høringsvar inn på spørsmålet om kompetansebestemmelsen burde videreføres. Heller ikke Politijuristene eller Poli-

tiets fellesforbund gikk inn på spørsmålet. Politidirektoratet, som hadde innhentet innspill fra landets politidistrikter og kom med en omfattende høringsuttalelse, tok imidlertid opp spørsmålet og gikk inn for en videreføring (side 110):

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om det er behov for å fjerne den beslutningskompetansen som i dag følger av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Treffes gjerningsmannen på fersk gjerning eller ferske spor, må det anses som lite betenkelig at polititjenestepersonen selv kan beslutte ransaking. Forslaget vil ha den konsekvens at polititjenestepersonene ikke selv kan beslutte å undersøke gjerningsmannens sekk eller lommer der de har observert et narkotikasalv, og det samme vil i mange tilfeller gjelde der politiet tar en 'innbruddstyv' på fersk gjerning. Direktoratet er av den oppfatning at gjeldende straffeprosesslov § 198 første ledd nr. 2, bør videreføres. Dette må i alle fall gjelde de tilfeller der gjerningsmannen treffes på fersk gjerning.

13.3.3 Arbeider internt i påtalemyndigheten

Riksadvokatens brev 9. april 2021

I brevet punkt 5 gjøres det rede for reglene om beslutningskompetanse ved ransaking. I punkt 5.2 omtales reglene om beslutningsmyndighet for tjenestepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 198. Det gis blant annet uttalelser om den generelle forståelsen av hvilke skranker som ligger i formuleringen om at mistenkte «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor», jf. § 198 første ledd nr. 2. Uttalelsen er sitert i punkt 13.3.1. I korte trekk innebærer kravet til fersk gjerning at vedkommende oppdages under forøvelsen av lovbruddet eller umiddelbart etter, samtidig som det er klart at vedkommende er gjerningspersonen. Ferske spor sikter til tilfeller hvor det er klart hvilken retning en gjerningsperson kan forfølges – det er ikke tilstrekkelig at det gjøres observasjoner av gjenstander som har bevisverdi på et sted hvor det er aktuelt å utføre ransaking.

Uttalelsene om polititjenestepersoners beslutningskompetanse følges opp i brevet punkt 7, i punkt 6 i listen med direktiver. Direktivet lyder:

Kravene til beslutningsmyndighet, gjennomføring av ransaking og notoritet må nøye iakttas, jf. særlig straffeprosessloven §§ 197, 198 og 201. I tilfeller der vakthavende påtalejurist

²⁶ NOU 2016: 24 s. 334.

kan nås på telefon vil politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig beslutningsmyndighet i kraft av hastekompetanse.

Siste setning, om at polititjenestepersoner bare unntaksvis har beslutningskompetanse i tilfeller der vakthavende påtalejurist kan nås på telefon, medførte en viss uklarhet når det gjelder forståelsen av § 198 første ledd nr. 2. Enkelte har oppfattet setningen som et direktiv om at det etter § 198 første ledd nr. 2 skal innfortolkes et vilkår om at det ikke er tid til å forelegge beslutningen for påtalemyndigheten.²⁷

Etter utvalgets oppfatning er det ikke naturlig å forstå riksadvokatens brev 9. april 2021 dithen at det skal innfortolkes et hasteelement i § 198 første ledd nr. 2. I brevet punkt 5.2 er det ikke gitt noen uttalelser som trekker i retning av en slik lovforståelse. Tatt i betraktning at det dreier seg om en svært praktisk kompetanseregulering for politiet, ville det vært naturlig med en utførlig begrunnelse dersom meningen var å innfortolke et tilleggsvilkår som ikke fremkommer av lovteksten. Etter utvalgets oppfatning er det nærliggende å forstå setningen i brevet punkt 7 nr. 6 slik at den sikter til tilfeller hvor kompetansebestemmelsen inneholder et hastekrav, det vil si § 198 første ledd nr. 3. Denne forståelsen er for øvrig bekreftet i riksadvokatens rapport 14. februar 2022 om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker, jf. nærmere nedenfor. Det kan legges til at det etter utvalgets oppfatning ikke er grunnlag for å innfortolke noe hastekrav i § 198 første ledd nr. 2, jf. punkt 13.3.1.

I brevet punkt 5.3 redegjøres det for betydningen av at mistenkte samtykker til ransaking. Det påpekes at både polititjenestepersoner og påtalemyndigheten har kompetanse til å beslutte ransaking i de tilfeller hvor det foreligger skriftlig samtykke fra mistenkte, jf. straffeprosessloven § 197 første ledd. Videre drøftes det hvorvidt samtykke ikke bare har betydning for beslutningskompetansen, men om samtykke også kan utgjøre et selvstendig materielt grunnlag for ransaking. Konklusjonen til riksadvokaten er at samtykke etter omstendighetene kan frata en undersøkelse karakter av tvangsmiddelbruk i tilfeller der initiativet til undersøkelsen kommer fra den det er tale om å undersøke. Det påpekes at det er viktig med notoritet om at initiativet kommer fra den som undersøkes, og at politiet uansett bør vise til-

bakeholdenhet med å etterkomme slike ønsker. Riksadvokaten uttaler seg ikke direkte om hvorvidt samtykke til ransaking kan gjøre unntak fra de materielle vilkårene for ransaking i andre tilfeller, dvs. i tilfeller hvor initiativet til ransakingen kommer fra politiet.

Riksadvokatens rapport 14. februar 2022 om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker

I rapporten punkt 3.2.3 gjøres det rede for reglene om polititjenestepersoners kompetanse til å beslutte ransaking. Straffeprosessloven § 198 nr. 2 behandles særlig grundig, idet det påpekes at undersøkelsen «gir grunn til å tro at det forekommer en viss usikkerhet om rekkevidden av polititjenestepersoners kompetanse til å foreta ransaking» etter denne bestemmelsen. Gjennomgangen av § 198 første ledd nr. 2 knytter seg til forståelsen av vilkårene «ferske spor» og «fersk gjerning», og rekkevidden av disse vilkårene for polititjenestepersoners beslutningskompetanse.

Riksadvokaten tar opp spørsmålet om hvorvidt brevet 9. april 2021 skal forstås slik at det må innfortolkes et hastekrav i § 198 første ledd nr. 2:²⁸

I riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7 er det gitt følgende presiserende direktiv: «Kravene til beslutningsmyndighet, gjennomføring av ransaking og notoritet må nøye iakttas, jf. særlig straffeprosessloven §§ 197, 198 og 201. I tilfeller der vakthavende jurist kan nås på telefon vil politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig beslutningsmyndighet i kraft av *hastekompetanse*.»

Enkelte har reist spørsmål ved om den siterte formuleringen i den avsluttende delen innebærer at det skal gjelde et nytt hastevilkår for anvendelse av § 198 første ledd nr. 2. Som det fremgår av de siterte avsnittene ovenfor brukes imidlertid ordet hastekompetanse for å beskrive politiets myndighet etter § 198 første ledd nr. 3. I blokkstatene ovenfor, som er hentet fra brevets side 6, er det i avsnittet om innholdet i bestemmelsens nr. 3 at riksadvokaten har påpekt betydningen av vaktordninger med påtalejurister som døgnkontinuerlig er tilgjengelig på telefon.

Selv om det i riksadvokatens brev ikke skrives uttrykkelig at det kreves et hasteelement for å kunne ransake i medhold av § 198 nr. 2, minnes det om at regelen er en unntaksbestemmelse fra lovens hovedregel om at det er

²⁷ Usikkerheten beskrives av Stein Vale, «Forvirring om kompetansen til å beslutte ransaking», artikkel i Politiforum 13. oktober 2021.

²⁸ Rapport 14. februar 2022 s. 16.

retten som beslutter ransaking, eventuelt påtalemyndigheten dersom det er fare ved opphold. En skjønnsom bruk av kompetansen etter § 198 nr. 2 har direkte betydning for påtalemyndighetens reelle muligheter til å oppfylle sin rolle som legalitetskontrollør av etterforskingen, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd.

Utvalget legger etter dette til grunn at riksadvokaten ikke har ment å gi uttrykk for noen oppfatning om at det skal innfortolkes et hastekrav i § 198 første ledd nr. 2. Videre oppfatter utvalget at det siste avsnittet i sitatet om «skjønnsom bruk» av bestemmelsen ikke gir uttrykk for noen rettslig begrensning i kompetansen, men må forstås som en henstilling til politiet om fornuftig praktisering av regelen.

Rapporten omtaler også beslutningskompetanse for polititjenestepersoner ved samtykke fra den som utsettes for ransaking (rapporten punkt 3.2.3). Det uttales at samtykke kan tre i stedet for beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, men at saksgjennomgangen viser at dette sjelden benyttes som grunnlag for beslutninger om ransaking.

Politiets retningslinjer 2. juli 2021

Retningslinjene inneholder i punkt 2.2 uttalelser om forståelsen av bestemmelsene om beslutningskompetansen ved ransaking. Retningslinjene punkt 2.2.3.1 omhandler polititjenestepersoners beslutningskompetanse etter straffeprosessloven § 198. Om regelen i § 198 første ledd nr. 2 (fersk gjerning eller ferske spor) uttales følgende:

Dersom patruljen har tid og anledning til å ringe jurist, bør jourhavende jurist gjennomgående kontaktens for beslutning.

Retningslinjen gir en sterk anbefaling om å innhente beslutning fra påtalemyndigheten dersom det er tid og anledning til det. Utvalget skal bemerke at en slik retningslinje ikke er nødvendig utfra en tolkning av § 198 første ledd nr. 2, jf. punkt 13.3.1. Dersom lovens vilkår om «fersk gjerning» eller «ferske spor» er oppfylt, har polititjenestepersoner kompetanse til å beslutte ransaking uten å kontakte påtalemyndigheten. Riksadvokatens brev 9. april 2021 stiller heller ikke opp noe hastekrav ved anvendelsen av bestemmelsen. Riksadvokatens uttalelse om «skjønnsom bruk» av bestemmelsen i rapport 14. februar 2022 kan heller ikke nødvendiggjøre en så vid innskrenkning i kompetansen som retningslinjene legger opp til.

Utvalget anbefaler at riksadvokaten og/eller Politidirektoratet tar initiativ til å justere retningslinjene 2. juli 2021 på dette punktet slik at de bringes i samsvar med gjeldende rett og riksadvokatens direktiver.

13.3.4 Innspill til utvalget

Oslo statsadvokatembeter har vist til riksadvokatens brev 9. april 2021 og uttalelsen avslutningsvis om at polititjenestepersoner bare unntaksvis vil ha hastekompetanse i tilfeller hvor jourhavende jurist kan nås på telefon. Oslo statsadvokatembeter oppfatter at uttalelsen har skapt usikkerhet om forståelsen av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 om polititjenestepersoners beslutningskompetanse ved «fersk gjerning» og «ferske spor». På bakgrunn av usikkerheten som har oppstått oppfordrer Oslo statsadvokatembeter utvalget til å se nærmere på spørsmålet.

Riksadvokaten har i møte med utvalget opplyst at Riksadvokatembetet i en sak for Høyesterett har argumentert for at det kanskje må innfortolkes et hastevilkår i straffeprosessloven § 198 nr. 2, i lys av bestemmelser i EMK. Etter riksadvokatens oppfatning er det gode grunner til å snevre inn forståelsen av bestemmelsen slik at den kun gir politiet en selvstendig beslutningskompetanse så langt som behovet krever det.

13.3.5 Utvalgets vurderinger og forslag

13.3.5.1 Påtalemyndighetens hastekompetanse

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere i hvilken grad påtalemyndigheten bør ha en hastekompetanse. Men utvalget finner det naturlig å vurdere om lovteksten i straffeprosessloven § 197 annet ledd første punktum er heldig utformet. Som nevnt i punkt 11.1.5 fastsetter mandatet at utvalget skal vurdere om «det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, og eventuelt fremme forslag om hvordan politiet og andre kan sikres mer forutberegnelighet på området».

Lovteksten anvender formuleringen «er det fare ved opphold». Formuleringen kan språklig sett forstås slik at sannsynligheten for at ransakingsformålet vil forspilles ikke trenger å være særlig stor. I HR-2023-805-A avsnitt 43 klargjorde Høyesterett hva som ligger i formuleringen:

Til dette bemerker jeg at lovgiver har valgt å legge primærkompetansen til domstolene. Jeg

forstår det slik at det ble ansett nødvendig ut fra rettsikkerhetsbetraktninger. På denne bakgrunn må det etter mitt syn ligge en reell skranke i formuleringen «fare ved opphold». Hvis det skulle være tilstrekkelig med en mulighet for at formålet ville gå tapt ved å vente på rettens beslutning, ville hastekompetansen kunne benyttes i nesten alle tilfeller. Dette kan ikke ha vært lovgivers intensjon. Jeg mener på den bakgrunn at bruk av påtalemyndighetens hastekompetanse etter § 197 andre ledd forutsetter en konkret fare for at formålet med ransakingen ødelegges hvis man må vente på rettens beslutning.

I straffeprosessloven beskrives hastekompetansen til påtalemyndigheten og tjenestepersoner i politiet gjennom ulike formuleringer. Formuleringene varierer ut fra hvor stor sannsynligheten må være for at formålet med tvangsmiddelbruken vil forspilles om den som har primærkompetansen treffer avgjørelsen. Men selv der farekravet er moderat anvender loven noe ulike formuleringer. I § 197 annet ledd om ransaking anvendes som nevnt formuleringen «er det fare ved opphold», mens «når det er fare ved opphold» anvendes i § 176 første ledd første punktum om pågripelse. I § 157 fjerde ledd om kroppslig undersøkelse anvendes formuleringen «dersom formålet med undersøkelsen ellers kunne forspilles».

I lovforslaget til Straffeprosessutvalget anvendes formuleringen «dersom formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles».²⁹ Formuleringen svarer til den i § 157 fjerde ledd om kroppslig undersøkelse og er mer informativ enn den i § 197 annet ledd. Men formuleringen er ikke veldig informativ. Utvalget mener at formuleringen «når det er grunn til å frykte at formålet med ransakingen ellers vil forspilles» gir bedre uttrykk for det farekravet som følger av § 197 annet ledd første punktum. Denne formuleringen er derfor valgt i utvalgets forslag til endring av § 197.

13.3.5.2 Straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 og 3

To konkrete spørsmål er sentrale når det gjelder beslutningskompetanse for polititjenestepersoner. Det ene er om kompetansebestemmelsen i straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 («fersk gjerning eller ferske spor») bør presiseres eller snevres inn. I debatten om ransaking i mindre

narkotikasaker var det et tema om bestemmelsen ofte ble tolket for liberalt. Som det fremgikk i punkt 13.3.3, var bestemmelsen også et tema i riksadvokatens brev 9. april 2021 og i undersøkelsene av praksis i påtalemyndigheten og politiet.

Det andre spørsmålet omhandler strafferammekravet i § 198 første ledd nr. 3. Bestemmelsen er én av de straffeprosessuelle bestemmelsene som påvirkes av at nedre del av straffeloven § 231 overføres til det nye straffebudet i § 232 a, jf. fremstillingen i punkt 11.2.3.3.

De to konkrete spørsmålene sammenholdt med lovforslaget til Straffeprosessutvalget gjør det også nærliggende å vurdere om § 198 første ledd nr. 2 og 3 bør oppheves og erstattes med en ny bestemmelse om hastekompetanse. Utvalget vil starte med dette overordnede spørsmålet.

Etter Straffeprosessutvalgets forslag i § 14-3 (3) første punktum har tjenestepersoner beslutningskompetanse «dersom formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles». Forslaget opererer med et moderat krav til sannsynlighet for at ransakingsformålet vil forspilles om saken forelegges for påtalemyndigheten. Videre inneholder forslaget verken et mistankekrav eller et strafferammekrav. Med andre ord vil det ikke gjelde et mistankekrav eller strafferammekrav ut over hva som følger av det materielle rettsgrunnlaget for ransakingen. Etter § 198 første ledd nr. 3 har tjenestepersoner beslutningskompetanse «når det er sterk mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles». Bestemmelsen oppstiller et kvalifisert mistankekrav, et ikke uvesentlig strafferammekrav og et strengt krav til sannsynlighet for at ransakingsformålet vil forspilles om saken forelegges påtalemyndigheten. Vurdert opp mot § 198 første ledd nr. 3 isolert sett, innebærer forslaget til Straffeprosessutvalget en markert utvidelse av beslutningskompetansen til polititjenestepersoner.

Dette motvirkes til en viss grad ved at § 198 første ledd nr. 2 ikke foreslås videreført. Hvilken reell betydning forslaget til Straffeprosessutvalget har samlet sett, avhenger derfor av hvor mange flere situasjoner som dekkes av formuleringen «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor» enn av indikasjonskravet «dersom formålet med tiltaket ellers vil kunne forspilles». Utvalget antar at liberaliseringen er reell, men neppe svært betydelig. Som påpekt i punkt 13.3.1 bør formuleringen «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor» tolkes relativt restriktivt.

²⁹ NOU 2016: 24, lovforslaget § 14-3 (2) første punktum og § 14-3 (3) første punktum.

En mulighet er å erstatte § 198 første ledd nr. 2 og 3 med en noe mindre vidtrekkende haste-kompetanse enn den Straffeprosessutvalget foreslår. Dette kan gjøres ved å utforme en bestemmelse som innebærer en mellomløsning. Mistankekravet i § 198 første ledd nr. 3 bør videreføres. En ny bestemmelse bør derimot ikke operere med et eget strafferammekrav. Strafferammekravet i det materielle grunnlaget for ransaking bør være tilstrekkelig. Kravet til sannsynlighet for at ransakingsformålet vil forspilles om saken forelegges for påtalemyndigheten, bør senkes noe. Formuleringen «det er grunn til å anta» kan velges. Formuleringen finnes i de materielle ransakingshjemlene i § 194 og § 195 første ledd. Den naturlige løsningen er imidlertid å velge samme formulering som i § 197 annet ledd første punktum. I punkt 13.3.5.1 foreslår utvalget at formuleringen «det er grunn til å frykte at formålet med ransakingen ellers vil forspilles» tas inn i § 197 annet ledd om påtalemyndighetens haste-kompetanse. En ny bestemmelse om hastekompetanse for polititjenestepersoner kan utformes slik:

Alternativ 1:

Uten beslutning som nevnt i § 197 kan politimann foreta ransaking [...] 2. når det er sterk mistanke om en straffbar handling, og det er grunn til å frykte at formålet med ransakingen ellers vil forspilles.

Et alternativ er å beholde de to ulike kompetansebestemmelsene i § 198 første ledd nr. 2 og 3. Under denne forutsetningen må det vurderes om § 198 første ledd nr. 2 og/eller 3 bør endres.

Når det gjelder § 198 første ledd nr. 3, må det vurderes om strafferammekravet bør senkes fra «fengsel i mer enn 6 måneder» til «fengsel inntil 6 måneder», slik at hastekompetansen vil gjelde ved forsettlig overtrедelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven. En slik endring vil føre til at hastekompetansen gjelder for alle lovbrudd som enten har strafferammen «bot eller fengsel inntil 6 måneder» eller «bot eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler». Utvalget har ikke undersøkt hvor mange ulike straffebud en slik endring vil ha konsekvenser for. Årsaken er at utvalget mener at en endring ikke er naturlig. Heller ikke i dag gjelder hastekompetansen ved mistanke om bruk eller besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 31 annet ledd. Og det er neppe et stort behov for at hastekompetansen etter § 198 første ledd nr. 3 skal få anvendelse på erverv og innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene.

Under denne forutsetningen må det også vurderes om utformingen av § 198 første ledd nr. 2 bør endres. Bestemmelsen har et uklart virkeområde. Hvor sterk må mistanken være om at et lovbrudd er begått, for at «mistenkte» er gjerningsperson eller medvirker, og for at et «spor» har sammenheng med den straffbare handlingen? Hvor kort tid må ha gått siden overtrедelsen ble fullbyrdet for at gjerningen skal være «fersk» og siden sporet ble avsatt for at det skal være «ferskt»? Hvor langt fra det stedet mistenkte «trefes» eller «forfølges» kan ransakingsstedet være?

Ulike endringer kan tenkes for å presisere bestemmelsen, men det er klare grenser for hvor presist en bestemmelse av denne karakter kan utformes.

Mistankekravet kan klargjøres. Bestemmelsen anvender ordet «mistenkte» uten å klargjøre hvor sterk mistanken må være. Utvalget antar at «sterk mistanke» bør være tilstrekkelig og at mistankekravet bør gjelde generelt. Første ledd nr. 2 kan i så fall utformes slik: «når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor og mistanken er sterk». Loven vil da signalisere at mistanken må være sterk om at en straffbar handling er begått og mot den som treffes på fersk gjerning, og at det kreves en sterk mistanke om at de friske sporene stammer fra en straffbar handling og at det er en gjerningsperson eller medvirker som forfølges ved hjelp av sporene.

Til en viss grad kan det også klargjøres bedre hvilken eiendom en beslutning om ransaking kan omfatte. En beslutning om ransaking forutsetter at boligen, rommet eller oppbevaringsstedet befinner seg relativt nært det stedet gjerningspersonen påtreffes eller forfølges. Men etter utvalgets vurdering er det vanskelig å utforme loven på en måte som både er treffsikker og gir en kort og klar lovtekst. Det er enklere å ta inn et indikasjonskrav, dvs. et krav til sannsynlighet for at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking. Indirekte vil et indikasjonskrav kunne motvirke at avstanden blir for stor til ransakingsstedet. Jo lenger avstand det er fra det stedet mistenkte treffes eller spor avdekkes til ransakingsstedet, jo mindre vil sannsynligheten normalt være for at ransakingsformålet oppnås i tilfelle ransaking. En mulighet er å legge til en slik formulering i lovteksten: «og det er grunn til å anta at ransakingsformålet vil oppnås». Bestemmelsen kan utformes slik:

Alternativ 2:

Uten beslutning som nevnt i § 197 kan politimann foreta ransaking [...] 2. når mis-

tenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, mistanken er sterk og det er grunn til å anta at ransakingsformålet vil oppnås,

Et alternativ er å ta inn et samtykkekrav i bestemmelsen. Kompetansen vil i så fall være betinget av at den ransakingen rettes mot samtykker. Bestemmelsen kan utformes slik:

Alternativ 3:

Uten beslutning som nevnt i § 197 kan politimann foreta ransaking [...] 2. når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, mistanken er sterk og den ransakingen rettes mot samtykker,

For utvalget er hovedspørsmålet om dagens regulering i § 198 første ledd nr. 2 og 3 bør videreføres eller om loven bør endres i samsvar med ett av de tre alternativene som er skissert ovenfor.

Kompetansebestemmelsen i § 198 første ledd nr. 2 har ikke vært endret siden vedtakelsen av straffeprosessloven, og den er i hovedsak en videreføring av straffeprosessloven 1887 § 223 annet ledd annet punktum første alternativ.³⁰ Bestemmelsen var velbegrunnet i en tid da kommunikasjon var tidkrevende og en ordning med jourhavende politijurist lite utviklet. I dag har alle mobiltelefon. Videre er politidistriktene store og har en godt utbygd ordning med jourhavende politijurist. Behovet for en kompetansebestemmelse som den i § 198 første ledd nr. 2 er derfor markert mindre i dag. I denne sammenheng er det også grunn til å nevne at en tilsvarende bestemmelse verken finnes i Sverige eller Danmark (punkt 13.3.2.1), og at forslaget til Straffeprosessutvalget om ikke å videreføre bestemmelsen møtte begrenset motstand under høringen (punkt 13.3.2.2). Samtidig er det også i dag et praktisk behov for en kompetansebestemmelse som den i § 198 første ledd nr. 2. Det tar tid å forelegge spørsmålet om ransaking for jourhavende politijurist, noe som medfører at politiets arbeid blir mindre effektivt.

Utvalget antar at belastningen på jourhavende politijurist kan øke noe om § 198 første ledd nr. 2 og 3 erstattes med en hastekompetanse som skissert i alternativ 1, men neppe i en slik grad at det utgjør et stort problem. Som det fremkom i punkt 13.3.3 synes polititjenestepersoner i dag å

anvende § 198 første ledd nr. 2 i mindre grad enn før riksadvokatens brev 9. april 2021.

Utvalget antar at § 198 første ledd nr. 2 er forenlig med EMK artikkel 8 nr. 2, men dette betyr ikke at behovet for bestemmelsen bør trumfe de betenkeligheter av rettssikkerhetsmessig karakter som bestemmelsen innebærer. Betenkelighetene gjør seg ikke minst gjeldende i mindre alvorlige narkotikasaker. Etter omstendighetene kan situasjonen bli vurdert slik at en person «treffes på fersk gjerning» der hen fremstår som ruset på narkotika og med stor grad av sikkerhet er det.³¹

Som nevnt reiser § 198 første ledd nr. 2 flere tolkningsspørsmål. Den type tolkningsspørsmål bestemmelsen reiser kan ikke enkelt fjernes gjennom en endring av lovteksten. Slik utvalget ser det, vil bestemmelsen selv etter en presisering i samsvar med alternativ 2 eller 3 reise tolkningsspørsmål som kan sies å være betenkelige i et rettssikkerhetsperspektiv. En enhetlig og restriktiv tolkning kan et stykke på vei oppnås gjennom opplæringstiltak og legalitetskontroll innen påtalemyndigheten og politiet. Men selv om en enhetlig og restriktiv tolkning oppnås på denne måten, er det uheldig med en lovtekst som gir noe begrenset veiledning om hvilke grenser som gjelder for beslutningskompetansen.

De rettssikkerhetsmessige utfordringer som alternativ 2 og 3 reiser, kan imidlertid ikke vurderes isolert. Alternativ 1 om hastekompetanse klargjør heller ikke på en presis måte når en polititjenesteperson har beslutningskompetanse. Hva som skal til for at det er «grunn til å frykte at» formålet med ransakingen vil forspilles, beror på en skjønnsmessig vurdering.

Beslutningskompetanse for polititjenestepersoner forutsetter at relativt tungtveiende praktiske behov kan oppveie de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter. Det vises til punkt 12.1.2.2, der de retningslinjer EMD har oppstilt i tilknytning til EMK artikkel 8 nr. 2 ble omtalt. Slik utvalget ser det, er det ikke mulig å utforme en bestemmelse om beslutningskompetanse for polititjenestepersoner som på en svært god måte ivaretar behovet for rettssikkerhet. Trolig er alternativ 1 å foretrekke i et rettssikkerhetsperspektiv, men alternativ 1 ivaretar neppe rettsikkerheten markert bedre enn alternativ 2. I tilknytning til alternativ 3 kan også samtykkevilkåret være noe betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv. De prak-

³⁰ Bestemmelsen gjaldt «naar en Person forfølges paa frisk Gjerning eller friske Spor».

³¹ Jf. påpekningen i rapporten «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker», Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022 s. 28.

tiske behov ivaretas best av alternativ 2. Samlet sett mener utvalget derfor at alternativ 2 bør velges.

13.3.5.3 Skriftlig samtykke som kompetansegrunnlag

Det er noe usikkert om samtykke etter omstendighetene kan utgjøre et materielt grunnlag for tvangsmiddelbruk,³² men i mindre alvorlige narkotikasaker må en eventuell ramme for dette være meget snever. Riksadvokaten har gitt instruks om at samtykke normalt ikke kan utgjøre et materielt grunnlag for ransaking i narkotikasaker.³³

Skriftlig samtykke medfører normalt at påtalemyndigheten og polititjenestepersoner får beslutningskompetanse, jf. straffeprosessloven § 197 første ledd og fremstillingen i punkt 13.3.1. Riksadvokatens tvangsmiddelundersøkelser i 2022 fant at polititjenestepersoner i liten utstrekning besluttet ransaking i narkotikasaker i kraft av skriftlig samtykke.³⁴

Utvalget er enig med Straffeprosessutvalget i at det kan «være hensiktsmessig at beslutningsmyndigheten forskyves ved samtykke» fordi «behovet for legalitetskontroll gjennomgående reduseres i tilfeller der den som berøres, ikke har motforestillinger mot inngrepet».³⁵ Men etter dette utvalgets vurdering bør eksistensen av et skriftlig samtykke bare være avgjørende for hvilken beslutningskompetanse påtalemyndigheten har.

Beslutningskompetanse for polititjenestepersoner forutsetter at tungtveiende praktiske behov kan oppveie de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter. Det vises til punkt 12.1.2.2, der de retningslinjer EMD har oppstilt i tilknytning til EMK artikkel 8 nr. 2 ble omtalt. Riktig nok kan utvalgets standpunkt lede til at skriftlig samtykke som kompetansegrunnlag får mindre praktisk betydning. Men hvor uheldig dette er, avhenger av hvilke hjemler for beslutningskompetanse polititjenestepersoner har etter straffeprosessloven § 198. Det er neppe et stort behov for en samtykkeregulering i tillegg til den kompetanse som polititjenestepersoner har etter § 198 første ledd nr. 2

og 3. For øvrig må det tas i betraktning at endringen bare medfører en innsnevring av hvem som får kompetanse til å treffe beslutningen om ransaking. Den medfører ikke at påtalemyndigheten må innhente det skriftlige samtykket. En polititjenesteperson kan innhente et skriftlig samtykke og videreformidle det til påtalemyndigheten, som treffer beslutningen. Den praktiske betydningen av endringen er derfor først og fremst at legalitetskontrollen med de materielle vilkår for ransaking styrkes.

13.4 Ransakingsbeslutningen og rapportplikt

13.4.1 Gjeldende rett

Når det materielle ransakingsgrunnlaget er straffeprosessloven § 192 eller § 195, skal en beslutning om ransaking fra retten eller påtalemyndigheten «så vidt mulig» være skriftlig, se straffeprosessloven § 197 tredje ledd første punktum. Etter omstendighetene er det påkrevd at påtalemyndigheten treffer en muntlig beslutning. I så fall skal beslutningen «snarest mulig» nedtegnes, se § 197 tredje ledd annet punktum.

Beslutningen skal «opplyse om hva saken gjelder, formålet med ransakingen og hva den skal omfatte», se § 197 tredje ledd første punktum. Det sentrale er at beslutningen konkretiserer hvor og overfor hvem ransaking kan skje, det materielle hjemmelsgrunnlaget for ransakingen og ransakingsformålet. Bestemmelsen krever ikke at beslutningen begrunnes. Et begrunnelseskrav følger heller ikke av straffeprosessloven § 53 der retten beslutter ransaking.

Straffeprosessloven oppstiller ikke et skriftlighetskrav der en polititjenesteperson beslutter ransaking. I slike tilfeller er det relativt ofte ikke tid til å fatte beslutningen skriftlig.

Iverksettingen av en ransaking må være etterprøvbart, ikke minst av hensyn til siktedes rettsikkerhet og rettssikkerheten til andre som berøres. Straffeprosessloven § 199 første ledd fastsetter at ransakingen «så vidt mulig» skal iverksettes «i nærvær av et vitne, som ikke må være ugild etter reglene i domstolsloven § 110 annet ledd». Vitnet skal være en utenforstående, som på en nøytral måte kan si hva som fant sted under ransakingen. Dernest fastsetter § 199 annet ledd at det «på stedet eller snarest mulig [skal] settes opp en rapport om ransakingen», og at rapporten «skal medundertegnes av vitnet».

Hva som ligger i formuleringen «settes opp en rapport om ransakingen» er verken presisert i

³² Se nærmere Øyen, Straffeprosess s. 177.

³³ Se rapporten «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker», Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022 s. 10 (punkt 5 i instruksen).

³⁴ Se rapportene «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker», Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022 punkt 6.1 og nr. 2/2022 punkt 4.2.2.

³⁵ NOU 2016: 24 s. 334.

straffeprosessloven eller påtaleinstruksen. En allmenn bestemmelse om rapportskrivning finnes i politiinstruksen § 7-6. Men når det gjelder kravet til innhold og utforming, fastsetter § 7-6 annet ledd annet punktum bare at rapporten skal «utformes i samsvar med de rapportskrivningsnormer og øvrige retningslinjer som gjelder til enhver tid». Heller ikke forarbeidene til § 199 annet ledd eller praksis fra Høyesterett bidrar til å klargjøre hvilke krav loven stiller til en rapport om ransaking. I rapporten om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker uttaler riksadvokaten at loven ikke stiller bestemte krav til innholdet i en rapport og at kravet til innhold er relativt.³⁶

Bestemmelsen stiller ikke innholdskrav til rapporten. Rapporten om ransakingen utgjør – sammen med øvrige dokumenter i straffesaken, fremfor alt anmeldelsen og eventuelle egenrapporter fra tjenestepersonene – grunnlaget for en eventuell etterfølgende vurdering fra påtalemyndighetens side av om tvangsmiddelbruken i den enkelte sak har vært i samsvar med lov og instruks, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd om påtalemyndighetens ansvar som legalitetskontrollør av etterforskningen.

I de mindre alvorlige narkotikasakene foretas ransakinger i stor grad på grunnlag av polititjenestepersonenes egen kompetanse etter straffeprosessloven § 198. Påtalemyndighetens muligheter for å oppfylle mandatet etter § 7-5 annet ledd henger derfor direkte sammen med kvaliteten på ransakingsrapporten og sakens dokumenter forøvrig. På samme tid innebærer de krav som arbeidshverdagen stiller til polititjenestepersoner at det i forholdsvis lite alvorlige – og bevismessig enkle – saker neppe er realistisk å forvente detaljerte redegjørelser for fremgangsmåten under ransakingen, eller en drøftelse av for eksempel hvorvidt det enkelte skritt som ble tatt under ransakingen var forholdsmessig.

13.4.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. Når det gjelder ransaking i medhold av § 18-1 og § 18-2, foreslås det ikke egne regler om beslutningen eller rapportplikt i kapittel 18 om ransaking og under-

søkelse av ting. Dette betyr at de allmenne kravene i kapittel 14 gjelder.

Det følger av § 14-4 (1) at påtalemyndighetens «begjæringer og beslutninger om tvangstiltak skal være skriftlige og angi hva tiltaket går ut på, hvem det retter seg mot, og opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for tiltaket, herunder formålet». Annet ledd gjelder der «det ikke er tid til å utforme skriftlig beslutning uten at formålet med tiltaket vil kunne forspilles». Da kan beslutningen «gis muntlig», men skal «snarest mulig nedtegnes». Rettens beslutning om ransaking faller utenfor reguleringen i § 14-4. For retten gjelder det relative begrunnelseskravet for avgjørelsesformen «beslutning» i § 32-7 (1) annet punktum.

Rapportskrivning ved tvangstiltak reguleres av § 14-9: «Det skal snarest mulig settes opp en rapport om gjennomført tvangstiltak, med angivelse av resultatet av tiltaket.» Bestemmelsen stiller ikke bestemte krav til innholdet i en rapport. Men § 14-9 må ses i sammenheng med § 13-5, som oppstiller grunnleggende krav til etterforskning. Tredje ledd fastsetter at etterforskningen «skal dokumenteres» og at opplysninger «av betydning som ikke er sikret på annen måte, skal nedtegnes». I tillegg foreslår utvalget i § 14-11 en forskriftshjemmel: «Kongen kan gi forskrift om krav til rapport og underretning om tvangstiltak, jf. §§ 14-9 og 14-10.»

For øvrig gjelder § 14-3 (3) annet punktum der ransaking er besluttet av en polititjenesteperson. Bestemmelsen fastsetter at rapporten «straks» skal «forelegges påtalemyndigheten, som fører kontroll med de inngrep som er gjort, og treffer nødvendige beslutninger».

13.4.3 Arbeider internt i påtalemyndigheten

Riksadvokatens brev 9. april 2021

I brevet er det på ulike punkter minnet om de rettslige kravene til notoritet ved ransaking. I brevet punkt 3 om forholdet mellom ransaking av mistenkte og tredjemannsransaking påpekes det at det er viktig at formreglene i straffeprosessloven § 197 er fulgt, for å sikre notoritet om hvem en ransaking er rettet mot. I brevet punkt 5.3 om betydningen av samtykke til ransaking, er det uttalt at det er sentralt at det sikres notoritet om at initiativet til undersøkelsene kommer fra den som undersøkes. Kravene til notoritet ved ransaking gjenntas i direktivene i brevet punkt 7 nr. 5 og 6.

³⁶ Rapporten «Tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker», Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2022 s. 16.

Riksadvokatens rapport 14. februar 2022 om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker

I rapporten punkt 3.2.4 gjøres det generelt rede for krav til notoritet ved ransaking, og i punkt 6.2.5 oppsummeres funn i saksgjennomgangen når det gjelder notoritet. Funnene oppsummeres slik:

Samlet sett er det god notoritet om det materielle grunnlaget for ransakingen, forstått som beskrivelse av hendelsesforløpet og mistankegrunnlaget. Dette er først og fremst ivaretatt gjennom anmeldelsen og eventuell egenrapport i saken, ikke i selve rapporten om ransaking og beslag. Beskrivelsene av selve tjenesteutøvelsen er som regel mer begrenset. Blant annet fremgår det sjelden hvordan politiet nærmere gikk frem under selve ransakingen (for eksempel hvor på siktedes person politiet lette, om personen ble avkledd, og i så fall hvor mye) eller om ransakingen fant sted på et sted som var åpent for innsyn fra forbi-passerende.

Et gjennomgående funn i statsadvokatens rapporter er at det i politidistriktene gis uttrykk for at det er skjerpet oppmerksomhet om krav til notoritet, eller en oppfatning om at kravene til notoritet er blitt innskjerpet, etter riksadvokatens brev 9. april 2021.

I oppsummeringen i punkt 7.1.2 gis det uttrykk for at det var et forbedringspotensial når det gjaldt notoriteten om den faktiske gjennomføringen av ransakingen, samt notoriteten om at vilkårene var oppfylt der politiet besluttet ransakingen uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 198. Det oppsummeres også at notoriteten om mistankegrunnlaget er tilfredsstillende, og at det i stor grad også opprettes straffesak i tilfeller hvor det gjøres ransaking uten funn.

Riksadvokatens rapport av 14. november 2022 – oppfølgende undersøkelse av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker

I rapporten punkt 4.2.5 fremkommer det at flere statsadvokatembeter har rapportert inn at notoriteten er forbedret sammenlignet med den forrige undersøkelsen. Det oppgis at forbedringen gjelder både beskrivelsen av mistankegrunnlaget og polititjenestepersoners vurderinger om iverksettelse av ransaking og valget om å kontakte jourhavende for å innhente ransakingsbeslutning.

Riksadvokaten bemerker at utviklingen er positiv, idet den bedrer mulighetene for legalitetskontroll fra domstolene og påtalemyndigheten. Den positive utviklingen gjentas i avslutningen av brevet (punkt 5) og det gis uttrykk for at det ikke er behov for ytterligere fagledelsestiltak fra riksadvokaten.

Politiets retningslinjer 2. juli 2021

I retningslinjene punkt 5 «Notoritet» er det uttalt:

Alle beslutninger med tilhørende begrunnelse skal dokumenteres. Dette skal sikre effektiv legalitetskontroll av beslutningen som tas, samt beskytte tjenestepersoner mot anklager om ulovlig tvangsmiddelbruk.

Det må fremgå klart i en anmeldelse, en ransakingsbeslutning eller et annet saksdokument hva mistanken gjelder og hvilke konkrete omstendigheter som underbygger mistanken.

Kravet til notoritet innebærer at det skal skrives rapport i BL om gjennomført ransaking/beslag, og at det opprettes sak, også der det er ransaket med negativt funn.

Tjenestepersoner som benytter sin beslutningsmyndighet til ransaking etter alternativene i strpl. § 198, må i anmeldelse eller rapport beskrive situasjonen som utløser beslutningskompetansen, slik at påtalemyndigheten skal kunne utføre en legalitetskontroll.

Utvalget bemerker at politiets retningslinjer på dette punktet er godt forenlig med riksadvokatens føringer om notoritet og dokumentasjonskravene som følger av gjeldende rett.

13.4.4 Innspill til utvalget

Blant de innspillene utvalget har mottatt, kan utvalget ikke se at det er noen som tar opp kravene til en ransakingsbeslutning og rapport om ransaking.

13.4.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Mandatet fremhever ikke uttrykkelig at utvalget skal eller bør se nærmere på kravene til en ransakingsbeslutning eller en rapport om ransaking. Men temaene har en side mot et element i mandatet: om «det etter gjeldende rett er tilstrekkelig klare rammer for politiets tvangsmiddelbruk». Mandatet bør tolkes i lys av de påpekninger og funn som er gjort de senere år. En noe sviktende rapportskrivning, ikke minst der polititjeneste-

personer har besluttet ransaking, ble påpekt av daværende sjef for Spesialenheten for politisaker i 2015.³⁷ Dette er også avdekket gjennom påtalemyndighetens egne undersøkelser i 2021 og 2022, jf. punkt 13.4.3.

Kravet om at beslutningen «så vidt mulig» skal være skriftlig bør gjelde generelt. At kravet om skriftlighet ofte ikke kan overholdes der en polititjenesteperson treffer beslutningen, bør ikke medføre at loven aldri krever en skriftlig beslutning. Samtidig bør kravet om nedtegning av en muntlig beslutning tilpasses i slike tilfeller. Det bør være tilstrekkelig at nedtegningen skjer i den rapporten om ransakingen som i medhold av straffeprosessloven § 199 annet ledd skal skrives.

Etter utvalgets vurdering stiller straffeprosessloven § 197 tredje ledd første punktum relativt presise krav til innholdet i en beslutning eller nedtegning. Formuleringen «hva saken gjelder, formålet med ransakingen og hva den skal omfatte» dekker tre sentrale elementer. Men som påpekt i punkt 12.1.2.2 er det etter EMK artikkel 8 nr. 2 relevant om beslutningen setter klare rammer for ransakingen. I avgjørelsen *Modestou mot Hellas* fremhevet EMD at beslutningen «must include a minimum number of indications, making it subsequently possible to verify whether the officials who execute it complied with the scope of the investigation thus authorised».³⁸ Etter utvalgets vurdering kan loven med fordel presiseres noe.

Som nevnt foreslår Straffeprosessutvalget at en beslutning fra påtalemyndigheten (og en begjæring fra påtalemyndigheten til retten) skal «angi hva tiltaket går ut på, hvem det retter seg mot, og opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for tiltaket, herunder formålet». Forslaget er godt, men dette utvalget mener forslaget med fordel kan suppleres med en ytterligere presisering. Nærmere bestemt bør beslutningen «på en presis måte» angi hva tiltaket går ut på. Tillegget fremhever at ransakingsbeslutningen skal oppstille klare rammer for ransakingen. Dette er særlig viktig ved ransaking av eiendom i medhold av straffeprosessloven § 192 og til dels ved «razzia» i medhold av § 194. Ved ransaking av person i medhold av § 195 er det derimot sjelden tvil om hvilke rammer beslutningen om ransaking har.

På denne bakgrunn mener utvalget av § 197 tredje ledd bør utformes slik:

En beslutning om ransaking skal så vidt mulig være skriftlig. Beslutningen skal på en presis måte angi hva ransakingen omfatter og hvem den retter seg mot, og inneholde opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for ransakingen, herunder om formålet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Dersom en polititjenesteperson har truffet beslutningen muntlig, kan den nedtegnes i rapporten om ransakingen.

En rapport om iverksettingen gjør det enklere å foreta en legalitetskontroll i etterkant av ransakingen. Videre kan et krav om rapportskrivning bidra til at skjønsmessige vurderinger gjøres på en betryggende måte når ransakingen iverksettes. Men dersom målsettingene skal nås, må rapport skrives og det må gjelde visse krav til innholdet i den.

Et hovedproblem synes å ha vært det for ofte ikke er blitt skrevet en rapport. Siden plikten til å skrive rapport alt følger av loven, løses dette problemet trolig best gjennom intern kvalitetssikring innen påtalemyndigheten. Som nevnt i punkt 12.2.1, er fagledelse de senere år blitt løftet frem som en viktig oppgave for Den høyere påtalemyndighet, noe som gjør en slik tilnærming mindre betenkelig. Når det gjelder ransaking i narkotikasaker, synes problemet i hvert fall et stykke på vei å ha blitt avhjulpet av riksadvokatens brev 9. april 2021, jf. punkt 13.4.3.

Utvalget legger til grunn at kravet til innholdet i en rapport i noen grad er relativt og bør være det. Samtidig bør enten straffeprosessloven eller påtaleinstruksen oppstille visse minstekrav til innholdet. En bestemmelse som kan tjene til inspirasjon er påtaleinstruksen § 10-8 første ledd annet punktum, som oppstiller relativt omfattende krav til hva en rapport om kroppslig undersøkelse skal inneholde. Utvalget antar at minstekravene til en ransakingsrapport bør være noe mer begrenset. Men minstekravet bør være at rapporten viser til beslutningen om ransaking og at den opplyser hvem som iverksatte ransakingen, når ransakingen fant sted, hva ransakingen omfattet og hvordan ransakingen ble gjennomført.

En regel som beskrevet kan tas inn som et nytt annet punktum i § 199 annet ledd og utformes slik:

Rapporten skal vise til beslutningen om ransaking og må opplyse om hvem som iverksatte ransakingen, når ransakingen fant sted, hva ransakingen omfattet og hvordan ransakingen ble gjennomført.

³⁷ Se Jan Egil Presthus, «Politiets etterlevelse av straffeprosesslovens krav om rapport ved ransaking», *Kritisk juss*, 2015 s. 231–235.

³⁸ Dom 18. mars 2017 i sak 51693/13 avsnitt 45.

Ytterligere krav kan eventuelt oppstilles i påtaleinstruksen. Straffeprosessloven § 62 må tolkes slik at bestemmelsen gir hjemmel for dette.³⁹ Rettspedagogisk kan det riktig nok være uheldig

³⁹ Se nærmere Keiserud mfl., Straffeprosessloven note 3 til § 62.

om krav til rapportens innhold både følger av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Denne ulempen bør imidlertid ikke være avgjørende. Slik er reguleringen til en viss grad når det gjelder beslag, se straffeprosessloven § 207 første ledd og påtaleinstruksen § 9-5 første ledd.

Kapittel 14

Kroppslig undersøkelse, pågrepelse mv.

14.1 Kroppslig undersøkelse – prøvetaking

14.1.1 Gjeldende rett

Kroppslig undersøkelse som ledd i etterforskning er regulert i straffeprosessloven § 157. Bestemmelsen er plassert i kapittel 12 om gransking, noe som innebærer at kroppslig undersøkelse formelt sett ikke er klassifisert som et tvangsmiddel. Reelt sett er det imidlertid et straffeprosessuelt tvangsmiddel til bruk for bevissikring. Utfyllende regler om kroppslig undersøkelse er gitt i påtaleinstruksen kapittel 10.

Bestemmelsen regulerer «kroppslig undersøkelse», men definerer ikke hva dette innebærer. I punkt 13.2.1 omtalte utvalget et sentralt avgrensningsspørsmål: grensen mot hva som etter straffeprosessloven § 195 er personransaking. For øvrig er kroppslig undersøkelse i form av innhenting av materiale til DNA-undersøkelse og fingeravtrykk særskilt regulert i §§ 158 og 160.

I mindre alvorlige narkotikasaker er bevissikring i medhold av § 157 aktuelt i tre situasjoner. Den ene er kroppslig undersøkelse for å finne narkotika. Det er her tale om en undersøkelse av kroppen som går lenger enn hva hjemmelen for personransaking åpner for, typisk en undersøkelse av kroppens hulrom eller innvendig i kroppen ved hjelp av røntgen eller andre metoder. Den andre situasjonen er prøvetaking for å klarlegge bruk av narkotika. Både det å ta blodprøve, urinprøve, spyttprøve, hårprøve mv. for å avdekke bruk av narkotika er en kroppslig undersøkelse i lovens forstand. Den tredje situasjonen er planmessig og intensiv observasjon av en person som politiet er i kontakt med for å klarlegge om hen er påvirket av narkotika. Her i punkt 14.1 vil utvalget gå inn på de første to situasjonene. Utvalget vil i punkt 14.2 gå inn på den tredje situasjonen, som omhandler undersøkelse av tegn og symptomer.

Flere vilkår må være oppfylt dersom kroppslig undersøkelse skal besluttes, se § 157 første ledd første punktum. Den som skal undersøkes må

med «skjellig grunn» kunne mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som etterforskes. Her som ellers i straffeprosessloven betyr dette at det må være sannsynlighetsovervekt for at personen er skyldig. Straffeprosessloven åpner ikke for kroppslig undersøkelse av personer som ikke kan mistenkes som beskrevet i § 157 første ledd. Videre må det lovbruddet mistanken gjelder ha strafferammen «frihetsstraff». Med andre ord gjelder det et moderat strafferammekrav. I tillegg må kroppslig undersøkelse ikke fremstå «som et uforholdsmessig inngrep». Det siste vilkåret er at kroppslig undersøkelse «antas å være av betydning for opplysningen av saken». Vilkaeret opererer med et moderat krav til sannsynlighet for at en kroppslig undersøkelse vil frembringe bevis av interesse. Men graden av sannsynlighet for at bevis vil avdekkes er et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Forholdsmessighetsvurderingen etter § 157 er i utgangspunktet den samme som etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Generelt sett vises det derfor til fremstillingen i punkt 12.5.2. Men vurderingen etter § 157 suppleres av krav, forbud og retningslinjer i påtaleinstruksen § 10-4 og § 10-5.

Etter § 10-5 første ledd annet punktum er «gastroskopi (mageundersøkelse)» og «urinprøve ved bruk av kateter» forbudt. Videre kan kroppslig undersøkelse «bare foretas i den utstrekning det kan skje uten fare eller betydelig smerte» og makt kan ikke brukes dersom den «innebærer fare eller betydelig smerte», se § 10-5 første ledd første punktum og tredje ledd annet punktum. For øvrig må undersøkelsen ikke være mer inngripende enn nødvendig, foretas så hensynsfullt som mulig og utføres på en minst mulig krenkende måte.

En del undersøkelser må foretas av kvalifisert helsepersonell, fortrinnsvis av en lege, se § 10-5 første og annet ledd. Andre typer kroppslige undersøkelser kan utføres av politiet, jf. § 10-5 tredje ledd. Som eksempel oppgir tredje ledd blant annet urinprøve og undersøkelse av munn-

hulen. Spyttprøve er ikke uttrykkelig nevnt i § 10-5, men må antas å falle inn under de undersøkelser politiet kan utføre etter § 10-5 tredje ledd. Helsedirektoratets veileder om prøvetaking åpner for at andre personer enn helsepersonell kan ta spyttprøver, forutsatt at de har fått opplæring, noe utvalget kommer tilbake til i punkt 14.1.6.3.

Det foreligger ikke praksis fra Høyesterett som avklarer i hvilken grad bruk av kroppslig undersøkelse i mindre alvorlige narkotikasaker er et uforholdsmessig inngrep. I riksadvokatens brev 9. april 2021 inntas det en restriktiv holdning til innhenting av urinprøve og blodprøve for å avdekke bruk av narkotika (punkt 6.2):¹

Dersom den det gjelder ikke innrømmer ulovlig rusmiddelbruk, vil rusmiddeltesting være et relevant etterforskningskritt. Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, i form av tvungen urinprøve eller blodprøve, vil imidlertid etter riksadvokatens syn ikke være et forholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene.

Standpunktet må ses på som en instruks til påtalemyndigheten og politiet, men har begrenset rettskildemessig betydning. Som påpekt i punkt 12.5.6, mener utvalget at standpunktet til riksadvokaten er for restriktivt. I brevet tar riksadvokaten ikke opp bruk av spyttprøve. Uttalelsen fra riksadvokaten vil omtales nærmere i punkt 14.1.4.

Lovens hovedregel er at kroppslig undersøkelse må besluttes av retten, se § 157 tredje ledd første punktum. Men påtalemyndigheten har hastekompetanse dersom «formålet med undersøkelsen ellers kunne forspilles», se fjerde ledd første punktum. I tillegg følger det forutsetningsvis av tredje ledd første punktum at unntak fra hovedregelen gjelder der mistenkte samtykker i kroppslig undersøkelse. Samtykke medfører at påtalemyndigheten får beslutningskompetanse. Men loven kan neppe tolkes slik at også polititjenestepersoner får kompetanse ved samtykke. EMDs retningslinjer om den prosessuelle siden av EMK artikkel 8 nr. 2, omtalt i punkt 12.1.2.2, tilsier en restriktiv tolkning av samtykke-regelen. Og når det gjelder kroppslig undersøkelse, finnes det ikke konkrete holdepunkter i straffeprosessloven for at også tjenestepersoner har kompetanse ved samtykke, slik situasjonen er ved ransaking, se § 198 annet ledd første punktum. Utvalget mener derfor at loven må forstås slik at sam-

tykke bare medfører at påtalemyndigheten får beslutningskompetanse.²

En viss maktbruk kan være påkrevd for å iverksette en kroppslig undersøkelse. I straffeprosessloven er det ingen uttrykkelig hjemmel for maktbruk ved kroppslig undersøkelse. Straffeprosesslovkomiteen forutsatte at en adgang til å bruke makt fulgte implisitt av § 157 og uttalte: «Om nødvendig kan det brukes makt til å gjennomføre undersøkelsen».³ En adgang til maktbruk er også forutsatt i påtaleinstruksen § 10-4 tredje ledd som oppstiller skranker for adgangen til å bruke makt. I den grad § 157 tolkes slik at bestemmelsen ikke i seg selv hjemler maktbruk, hjemler bestemmelsen sammenholdt med politiloven § 6 fjerde ledd maktbruk.⁴

14.1.2 Menneskerettslige krav og skranker

Kroppslig undersøkelse har en side mot forbudet i Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3 mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling, og mot Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 om vern av privatlivet. Som nevnt i punkt 12.1.2.1, gir praksis fra Høyesterett ikke signaler om at vernet av privatlivet etter Grunnloven er sterkere enn vernet etter EMK. Det samme gjelder for Grunnloven § 93 annet ledd.⁵ Fremstillingen videre vil derfor rette oppmerksomheten mot EMK.

EMD har understreket at det å ta en blodprøve eller spyttprøve fra en mistenkt, som ikke ønsker å avgi prøven, ikke i seg selv er i strid med verken artikkel 3 eller 8, se storkammeravgjørelsen *Jalloh mot Tyskland* avsnitt 70.⁶ Det samme må gjelde for urinprøve så lenge denne tas på ordinært vis. Urinprøve ved hjelp av kateter kan derimot stride mot artikkel 3.⁷ Men, som nevnt, er bruk av kateter forbudt etter påtaleinstruksen § 10-4 første ledd annet punktum.

I punkt 12.1.2.2 ble artikkel 8 omtalt mer allment. Prøvetaking som ledd i bevissikring ble ikke særskilt vurdert. Det er relativt få saker der

¹ Standpunktet er lagt til grunn av Hålogaland lagmannsrett når det gjelder urinprøve, se LH-2021-162213.

² Slik også Frøberg mfl., *Straffeprosessloven – Karnov Lovkommentar*, note 4 til § 157 (femte avsnitt), à jour 3. juni 2022. Samme standpunkt er inntatt av påtalemyndigheten, se riksadvokatens brev 9. april 2021 s. 6–7.

³ Straffeprosesslovkomiteen, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker, Oslo 1969 s. 224.

⁴ Se nærmere Ørnulf Øyen, «Hva er rettsgrunnlaget for maktbruk fra politiet?», *Tidsskrift for strafferett*, 2018 s. 275–284.

⁵ Se bl.a. HR-2024-551-S avsnitt 74–117.

⁶ Storkammerdom 11. juli 2006 i sak 54810/00.

⁷ Se *R.S. mot Ungarn*, dom 2. juli 2019 i sak 65290/14.

EMD har vurdert om prøvetaking for å avklare rusinntak er forenlig med artikkel 8 nr. 2. Sakene omhandler mer alvorlige lovbrudd enn bruk av narkotika. Så vidt utvalget kan se, har EMD verken vurdert prøvetaking i saker om bruk av narkotika eller i saker der straffen normalt er en mindre bot.

I rapporten «Rus og menneskerettigheter» drøfter NIM om innhenting av urin eller blodprøve for å avdekke bruk av narkotika er forenlig med artikkel 8 nr. 2.⁸ Drøftingen er vinklet opp mot riksadvokatens brev 9. april 2021, der riksadvokaten uttaler at det ikke skal «gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene». Uttalelsen i brevet er omtalt i punkt 12.5.6 og omtales i punkt 14.1.4. NIM fremhever at «den eventuelle straffbare handlingens alvorlighetsgrad særlig [må] vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen», og at bruk av ulovlige rusmidler «er et mindre bøteforhold og således ikke en alvorlig straffbar handling». Avslutningsvis uttaler NIM: «Slik NIM ser det, vil Riksadvokatens presisering av at kroppslig undersøkelse ikke skal tas kun for å avdekke slike tilfeller, medføre redusert risiko for brudd på EMK artikkel 8.» Med andre ord konkluderer ikke NIM på spørsmålet om bruk av kroppslig undersøkelse for å avdekke bruk av narkotika er forenlig med artikkel 8 nr. 2.

Som nevnt i punkt 12.1.2.2 konstaterte flertallet (4-3) i saken *Buck mot Tyskland* krenkelse av artikkel 8.⁹ Saken gjaldt ransaking av en fars bolig og forretningslokale for å opplyse en trafikksak. I trafikksaken var sønnen mistenkt for å ha kjørt i 78 km/t i en 50-sone med en av firmaets biler. Straffen for en slik fartsovertrædelse var (i 1996) 120 tyske mark. Et sentralt poeng hos flertallet var at overtrædelsen var lite alvorlig. Men det er verdt å merke seg to omstendigheter i Bucksaken. Behovet for ransaking omhandlet bare oppklaringen av det konkrete lovbruddet. Virkemidlet ransaking av boliger og forretningslokaler har minimal interesse for hvilken mulighet myndighetene har til effektivt å håndheve fartsgrensene. Saken gjaldt i tillegg ransaking hos en tredje person – mistenktes far. Av disse grunner kan avgjørelsen ikke tas til inntekt for at prøvetaking fra (eller ransaking hos) en mistenkt uten videre er i strid med artikkel 8 nr. 2 selv om mistanken

gjelder et lovbrudd som i praksis bare straffes med bot.

Etter utvalgets vurdering kan artikkel 8 nr. 2 ikke tolkes slik at forventet straff i seg selv er avgjørende for om prøvetaking som ledd i bevissikring er et forholdsmessig tiltak. Vurderingen er mer nyansert. Det må ses hen til både hvor viktig prøvetaking er for å kunne håndheve den aktuelle kategorien av lovbrudd, hvilken metode for prøvetaking som anvendes, hvor sterk mistanken om et lovbrudd er, hvem som utsettes for prøvetaking og hvilke rettssikkerhetsgarantier som eksisterer. Ikke minst i sakstyper der prøvetaking er svært viktig for å avklare om mistenkte er skyldig må det foretas en konkret vurdering. Ellers vil straffetrusselen i praksis først og fremst ramme mistenkte personer som tilstår, noe som er høyst betenkelig.

I storkammeravgjørelsen *Jalloh mot Tysland* avsnitt 71 til 74 oppstilte EMD retningslinjer for vurderingen av om medisinske inngrep mot mistenktes vilje som ledd i etterforskning er forenlig med artikkel 3. Domstolen fremhevet flere momenter. Disse ble sammenfattet slik i avsnitt 76:

However, any interference with a person's physical integrity carried out with the aim of obtaining evidence must be the subject of rigorous scrutiny, with the following factors being of particular importance: the extent to which forcible medical intervention was necessary to obtain the evidence, the health risks for the suspect, the manner in which the procedure was carried out and the physical pain and mental suffering it caused, the degree of medical supervision available and the effects on the suspect's health [...]. In the light of all the circumstances of the individual case, the intervention must not attain the minimum level of severity that would bring it within the scope of Article 3.

Senere har EMD uttalt at verken det å ta en blodprøve eller spyttprøve mot mistenktes vilje normalt overstiger grensen for inhuman eller nedverdiggende behandling.¹⁰

I tilknytning til artikkel 3 må det skilles mellom selve prøvetakingen som et inngrep og maktbruk for å overvinne motstand hos mistenkte mot iverksetting av prøvetaking. Artikkel 3 setter grenser for hvilken makt som kan brukes for å

⁸ Se rapporten s. 31–32.

⁹ Dom 28. april 2005 i sak 41604/98.

¹⁰ Se *Stefanov mot Bulgaria*, dom 22. mai 2008 i sak 65755/01 avsnitt 64.

overvinne motstand hos mistenkte. Makt kan ikke anvendes med mindre det er strengt nødvendig, og det kan ikke tas i bruk sterkere maktmidler enn nødvendig. Makt kan heller ikke benyttes på en nedverdiggende eller krenkende måte. På den annen side er det ikke avgjørende om det lovbruddet som etterforskes, er mindre alvorlig. Motstand fra mistenkte kan ikke uten videre hindre effektiv rettshåndheving av et mindre alvorlig lovbrudd.¹¹

14.1.3 Rettslig bakteppe

14.1.3.1 Svensk og dansk rett

Sverige

Rättegångsbalken (RB) kap. 28 har regler om såkalt «kroppsbesiktning», som omtrent tilsvarer kroppslig undersøkelse etter norsk straffeprosesslov § 157.¹² Kroppsbesiktning omfatter undersøkelse av menneskekroppens ytre og indre, samt prøvetaking og analyse av sikrede prøver, jf. 28 kap. 12 § tredje stk. Dette omfatter blant annet prøvetaking og analyse av urin-, blod- eller spyttprøver.

Kroppsbesiktning kan gjennomføres overfor den som med skjellig grunn mistenkes for et lovbrudd som etter loven kan straffes med fengsel. Undersøkelsen kan gjennomføres for flere ulike formål som er definert i loven, herunder for å fremskaffe opplysninger som er av betydning for etterforskningen av lovbruddet.¹³

Det er egne vilkår for spyttprøvetaking når formålet er å gjennomføre DNA-analyse av mistenkte, jf. 28 kap. 12 a §. Det er også en egen bestemmelse som gir hjemmel for spyttprøvetaking av andre enn den som er mistenkt for et lovbrudd, når dette enten gjøres for å gjennomføre DNA-analyse eller det er særlig grunn til å tro at dette har betydning for etterforskningen av et lovbrudd.

Det er på denne bakgrunn hjemmel til å ta spyttprøve både av mistenkte og av tredjepersoner når formålet er å skaffe opplysninger av betydning for en straffesak. Det er ikke hjemmel for andre typer kroppsbesiktelse av tredjeperson enn spyttprøve.

Kroppsbesiktning kan bare gjennomføres dersom grunnene for tiltaket («skälen för åtgärden») oppveier de ulemper som inngrepet innebærer for mistenkte eller andre motstående

interesser, jf. forholdsmessighetsprinsippet i 28 kap. 3a §, jf. 13 §. Det er fastsatt nærmere regler om hensynsfull gjennomføring av undersøkelser, herunder at undersøkelser skal gjennomføres innendørs i atskilt rom, og at visse typer undersøkelser av kvinner ikke kan utføres eller bevitnes av andre enn kvinner og helsepersonell.

Det er hjemmel for kortvarig frihetsberøvelse av personer som skal utsettes for kroppsbesiktning, jf. 28 kap. 13 a § flg.

I saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd («ringa narkotikabrott») etter narkotikastrafflag (1968: 64) 2 §, er strafferammen bøter eller fengsel inntil seks måneder. Strafferammekravet for kroppsbesiktning er dermed oppfylt i saker om bruk eller befatning med mindre mengder narkotika.

Lovgiver har gitt enkelte uttalelser om bruk av kroppsbesiktning i narkotikasaker. Da strafferammen ved ringa narkotikabrott ble skjerpet i 1993, var lovgiver klar over at endringen ville medføre at det ville bli hjemmel for å benytte både ransaking, kroppsvisitasjon og kroppsbesiktning.¹⁴

Når det gjelder kroppsbesiktning kan det bli aktuelt att söka efter färska stickmärken på kroppen eller att ta urinprov.

I nyere tid er det i ulike svenske utredninger og retningslinjer i påtalemyndigheten gitt uttalelser som gir en indikasjon på bruken av kroppsbesiktning og prøvetaking i mindre alvorlige narkotikasaker. I påtalemyndighetens rettslige veiledning fra 2021 om mindre alvorlige narkotikalovbrudd heter det i innledningen:¹⁵

I den här vägledningen lämnas rekommendationer gällande normalfall för handläggningen av vissa typfall vid misstanke om ringa narkotikabrott genom eget bruk där man vid en analys konstaterar att den misstänkte (över 18 år) har en narkotisk substans i sin kropp.

[...]

Rekommendationerna har tillkommit sedan en förfrågan kommit in till Utvecklingscentrum kring handläggningen av ringa narkotikabrott genom eget bruk. Frågan gällde sammanfattningsvis vad som ska anses vara tillräckliga skäl för att väcka ett åtal avseende ett ringa narkotikabrott genom eget bruk samt vilka utredningsåtgärder som kan anses

¹¹ Se Kjølbros s. 306.

¹² Rättegångsbalk (1942:740).

¹³ RB 28 kap. 12 § jf. 11 §.

¹⁴ Prop. 1992/93: 142 s. 19–20.

¹⁵ Rättslig vägledning 2021:18, Utvecklingscentrum, desember 2021.

rimlige i denna typ av utredningar. Utvecklingscentrum dryftade frågan med ett antal åklagare. Ett antal svar kom in som i huvudsak är samstämmiga och i enlighet med de rekommendationer som ges nedan.

Utvalget oppfatter at veiledningen tar for seg typiske saker eller normaltillfeller hvor det er iverksatt etterforskning ved mistanke om bruk av narkotika. I begge de typetilfellene som drøftes, er det uttrykkelig forutsatt at det er tatt en rusprøve, og at det foreligger en analyse av prøven. Veiledningen tar ikke uttrykkelig stilling til forholdsmessigheten av bruken av prøvetaking i denne sakstypen. Samtidig er det en åpenbar forutsetning for veiledningen at prøvetaking er et vanlig og viktig etterforskningstiltak i saker om bruk av narkotika. Dette må nødvendigvis innebære at prøvetaking normalt ikke anses å være et uforholdsmessig inngrep i mindre alvorlige narkotikasaker.

I SOU 2023: 62 er det opplyst at politiet årlig tar ca. 40 000 rusprøver ved mistanke om ringa narkotikabrott.¹⁶ Dette tallet er omtrent på nivå med antallet anmeldelser i saker om ringa narkotikabrott, jf. redegjørelse for dette i punkt 9.1.1.3. Dette tyder på at rusprøver tas i en høy andel av sakene om ringa narkotikabrott. Det opplyses videre at narkotikalovbrudd har en høy oppklaringsprosent, og at årsaken til dette trolig er at mange lovbrudd kan bevises gjennom prøvetaking.¹⁷ Det skal nevnes at utredningen også reiser spørsmål om forholdsmessigheten ved visse typer prøvetaking:

Ett drogtest är ett allvarligt intrång i den personliga integriteten. Som vi tidigare påpekat leder nästan alla ringa narkotikabrott till böter, vilket gör att man kan ifrågasätta om det är rimligt med en så pass ingripande åtgärd som att ta urin- eller blodprov vid misstanke om ringa narkotikabrott.

Justitieombudsmannen (JO) har i enkelte saker behandlet spørsmål om gjennomføring av prøvetaking ved mistanke om ringa narkotikabrott. I JO 2015/16 s. 154 ble politiet gitt kritikk for å ha gjennomført en kroppsbesiktning i form av urinprøve utendørs, og for ikke å ha tatt med vedkommende til et mer egnet sted. Saken gjaldt mistanke om

bruk av narkotika. Kritikken gjelder selve gjennomføringen av prøvetakingen og ikke beslutningen om kroppsbesiktning. JO uttaler følgende om beslutningen om kroppsbesiktning:

Jag har ingen invändning mot bedömningen att AA var skäligen misstänkt för narkotikabrott och att det beslutades om en kroppsbesiktning. Min utredning har avsett hur urinprovstagningen genomfördes.

Uttalelsen forutsetter at det ikke var uforholdsmessig å gjennomføre urinprøvetaking ved mistanke om bruk av narkotika.¹⁸

Danmark

Som nevnt i punkt 13.2.2.1 bruker den danske retsplejeloven kap. 72 begrepet «legemsindgrep» som fellesbetegnelse på «legemsbesigtigelse» og «legemsundersøgelse». Legemsbesigtigelse tilsvarende grovt sett personransaking etter norsk straffeprosess, mens legemsundersøgelse omtrent tilsvarende kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. Legemsundersøgelse er i retsplejeloven § 792 definert som legemsindgrep som foretas ved

nærmere undersøgelse af legemet, herunder av dets hulrom, udtagelse av spytt- eller blodprøver eller andre tilsvarende prøver, røngtenundersøgelse og lignende [...].

Legemsundersøgelse av siktede krever som hovedregel at det foreligger en «begrundet mistanke om» at personen er skyldig i en forbrytelse som «etter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover», jf. § 792 a stk. 2. Det kreves videre at inngrepet må «antages at være af afgørende betydning for efterforskningen».

Forholdsmessighetskravet ved legemsundersøgelse reguleres av § 792 e stk. 1, som fastslår at et legemsindgrep ikke må foretas dersom det «etter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være «et uforholdsmessigt indgrep». Det er fastsatt at legemsindgrep skal gjøres så skånsomt som forholdene tillater, jf. § 792 e stk. 2. Det er blant annet presisert at visse

¹⁶ SOU 2023:62 s. 697–698, med videre henvisning til en rapport fra 2015. I 2023 gikk tallet ned til ca. 30 000 prøver, jf. Rättsmedicinalverkets statistikk på rmv.se.

¹⁷ SOU 2023: 62 s. 260–261.

¹⁸ Se også JO 2013/14 s. 101, som bygger på tilsvarende forutsetning. I saken omtales også Rikspolitistyrelsenens retningslinjer om prøvetaking ved mistanke om bruk av narkotika, hvorav det følger at urinprøve skal tas på naturlig måte, og at blodprøve skal benyttes dersom mistenkte ikke klarer dette.

undersøkelser så langt som mulig bare skal overværes av en person av samme kjønn som den undersøkte, eller av helsepersonell.

I Danmark er bruk av narkotika ikke en straffbar handling, jf. lov om euforiserende stoffer §§ 1 og 2. Erverv og besittelse av narkotika til egen bruk er imidlertid straffbart, med en strafferamme på bøter eller fengsel i inntil to år.¹⁹ Dette oppfyller strafferammekravet i § 792 a stk. 2 om legemsundersøgelse, slik at det er aktuelt å beslutte gjennomføring av rusprøve.

Dersom politiet påtreffer en person som vurderes som påvirket av narkotika, har politiet generelt anledning til å etterforske og straffeforfølge den forutgående besittelsen og ervervet av narkotika. I denne sammenheng kan det være et relevant etterforskingsskritt å gjennomføre legemsundersøgelse i form av en rusprøve for å avdekke om mistenkte har inntatt ulovlige rusmidler. Lovens vilkår må være oppfylt, hvilket forutsetter at prøvetakingen må antas å være av avgjørende betydning for etterforskningen, og at prøvetakingen ikke er et uforholdsmessig inngrep. Hvorvidt dette er tilfellet, må avgjøres i den enkelte sak.

Som nevnt i punkt 12.5.3.1, er det ikke gitt noen generelle direktiver om forholdsmessigheten av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker i Danmark. Rigsadvokaten har likevel gitt direktiv om at politiet, i saker som gjelder besittelse av narkotika som nå er forbrukt, ikke skal bruke omfattende ressurser på å etterforske det nærmere omfang av besittelsen eller ervervet av narkotika.²⁰ Dette direktivet gir føringer om at det gjelder visse begrensninger i hvilke ressurser politiet bør bruke på denne typen saker. Uttalelsen vil formentlig også ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen ved politiets tvangsmiddelbruk, idet uttalelsen gir uttrykk for at dette er mindre alvorlig kriminalitet som normalt ikke skal gis prioritet. Rigsadvokaten har overfor utvalget opplyst at direktivet antakelig innebærer at politiet i liten grad benytter rusmiddeltesting i saker hvor det er mistanke om besittelse av narkotika som er forbrukt.

Utvalget har ikke lyktes med å fremskaffe nærmere opplysninger eller tall over bruken av legemsundersøgelse i form av rusmiddeltesting i narkotikasaker i Danmark.

Maktbruk i forbindelse med iverksetting av legemsindgrep er ikke direkte regulert i retspleje-

loven. Det er likevel antatt at hjemlene for tvangsinngrep forutsetter en adgang til nødvendig maktbruk.²¹

14.1.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget fremsatte i NOU 2016: 24 forslag til ny straffeprosesslov. Når det gjelder kroppslig undersøkelse (kroppundersøkelse), er lovforslaget i § 17-1, jf. §§ 14-1 og 14-3, i det alt vesentlige bare en videreføring av gjeldende rett.

Etter § 17-1 (1) første punktum kan mistenktes kropp undersøkes «når det antas å være av betydning for opplysning av saken, og undersøkelsen kan gjennomføres uten fare eller betydelig smerte». Annet punktum presiserer at biologisk materiale, herunder blod, urin og hår, kan innhentes for nærmere undersøkelse. Bestemmelsen i § 17-1 (1) suppleres av mistankekravet i § 14-1 (1) og forholdsmessighetskravet i § 14-1 (2). Det gjelder ikke et strafferammekrav.

Utgangspunktet er at retten må beslutte kroppslig undersøkelse, se § 14-3 (1). Påtalemyndigheten har hastekompetanse og kompetanse til å beslutte «innhenting av biologisk materiale i form av spytt- eller celleprøve fra munnhule når mistenkte samtykker skriftlig», se §§ 14-3 (2) og 17-1 (4). Polititjenestepersoner har aldri kompetanse til å beslutte kroppslig undersøkelse, se § 14-3 (3).

14.1.4 Arbeider internt i påtalemyndigheten

Riksadvokatens brev 9. april 2021

I brevet punkt 7 er det gitt et direktiv som begrenser politiets adgang til å benytte kroppslig undersøkelse i mindre alvorlige narkotikasaker:

Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.

Begrunnelsen for dette direktivet fremkommer i brevet punkt 6.2, hvor riksadvokaten gir merknader til et typetilfelle hvor politiet på bakgrunn av egne observasjoner har mistanke om at en person har brukt narkotika. De mest relevante etterforskingsskrittene for å undersøke en slik mistanke, vil ifølge riksadvokaten være innledende samtale/avhør og gjennomføring av «tegn og symptomer». Dersom mistenkte fremstår ruspåvirket og for-

¹⁹ Jf. lov om euforiserende stoffer § 3.

²⁰ Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 22. mai 2024, punkt 5.2.

²¹ Jf. Kistrup mfl. s. 469.

klarer seg om ulovlig rusmiddelbruk, vil saken normalt være oppklart og det er ikke grunnlag for videre etterforskning. Dersom mistenkte ikke erkjenner narkotikabruk, uttaler riksadvokaten:

Dersom den det gjelder ikke innrømmer ulovlig rusmiddelbruk, vil rusmiddeltesting være et relevant etterforskingsskritt. Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, i form av tvungen urinprøve eller blodprøve, vil imidlertid etter riksadvokatens syn ikke være et forholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene. Dette berører selv sagt ikke særlige kontrollregimer rettet mot rusmiddelbruk som er etablert på ulike områder, f.eks. i vegtrafikken.

Utvalget vil for det første bemerke at direktivet utelukkende nevner kroppslig undersøkelse i form av blod- og urinprøve. Etter ordlyden i brevet er det dermed ikke gitt noe direktiv om andre aktuelle former for prøvetaking. Det er særlig grunn til å merke seg at spyttprøve, som er en mindre inngripende metode, ikke er nevnt. Riksadvokaten har i møte med utvalget uttalt at direktivet skal forstås etter sin ordlyd, og at det ikke er gitt noen uttalelser om andre prøvetakingsmetoder enn blod- og urinprøver. Det skal bemerkes at det per i dag er blod- og urinprøve som benyttes av politiet, og at spyttprøver så langt ikke har vært en aktuell prøvemethode. Utvalget anser det uansett klart at direktivet ikke utelukker bruk av spyttprøve som prøvetakingsmetode.

Utvalget vil videre bemerke at direktivet etter sin ordlyd er generelt utformet, i den forstand at det gjelder alle persongrupper, også ungdom og sårbare grupper. Direktivet fremstår også absolutt, i den forstand at det etter ordlyden ikke er åpnet for en konkret vurdering av forholdsmessigheten i enkelttilfeller. Det skal ikke gjennomføres urin- eller blodprøve for å avdekke bruk alene, heller ikke i tilfeller hvor oppklaring av saken er viktigere enn ellers, for eksempel overfor ungdom eller særlig sårbare grupper.

Direktivet er formulert slik at urin- eller blodprøve ikke skal gjennomføres for å avklare en mistanke om bruk «alene». Etter utvalgets oppfatning må dette innebære at hvis den kroppslige undersøkelsen også har et annet formål enn å avklare mistanken om bruk, faller dette utenfor direktivet, og det må gjøres en konkret forholdsmessighetsvurdering.

Et eksempel kan være at politiet påtreffer en person som fremstår ruspåvirket. Politiet mistenker personen for bruk av narkotika. Mistanken

om bruk gir grunnlag for en utvidet mistanke om innehav av narkotika, og ved gjennomføring av personransaking finner politiet 5 gram amfetamin i en jakkelomme. Siktede nekter både for bruk av narkotika og for kjennskap til narkotikaen som ble funnet i lommen, og sier at han lånte jakken av en kompis tidligere på kvelden. I et slikt tilfelle vil det være relevant å avklare om siktede har inntatt det samme stoffet som han hadde på seg. En kroppslig undersøkelse for å avklare narkotikainntak vil være egnet til å belyse både mistanken om bruk og mistanken om innehav av narkotika. Det er da ikke tale om å gjennomføre kroppslig undersøkelse for å avklare mistanke om bruk «alene». Direktivene i brevet 9. april 2021 står ikke i veien for å gjennomføre urin- eller blodprøve i et slikt tilfelle, dersom det etter en konkret vurdering ikke er et uforholdsmessig inngrep. Det kan nevnes at mengden narkotika vil ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen, også når det dreier seg om ulike mengder innenfor terskelverdiene.

Politiets retningslinjer 2. juli 2021

I retningslinjen punkt 3.2.3 om kroppslig undersøkelse står det:

Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve eller spyttprøve etter strpl. § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika.

Denne uttalelsen følger hovedlinjene i riksadvokatens direktiv om kroppslig undersøkelse i brevet 9. april 2021, som begrenser bruken av kroppslig undersøkelse i form av blod- og urinprøve. Retningslinjen går imidlertid lenger enn riksadvokatens direktiv, ved at det uttales at heller ikke spyttprøve kan innhentes for å avklare bruk av ulovlige rusmidler. Retningslinjen redegjør ikke nærmere for årsaken til at spyttprøve er tatt med og likestilt med urin- og blodprøve.

Videre unnlater politiets retningslinje å beskrive den avgrensningen som ligger i riksadvokatens direktiv om at kroppslig undersøkelse ikke skal gjennomføres for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika «alene». Denne presiseringen innebærer en ikke uvesentlig avgrensning av riksadvokatens direktiv, jf. utvalgets merknader om dette over. Etter politiets retningslinje fremstår det som at kroppslig undersøkelse generelt ikke skal brukes i saker om bruk av narkotika. Dette er etter utvalgets syn et for absolutt standpunkt.

Utvalgets syn er at politiets retningslinje om kroppslig undersøkelse ikke fullt ut er i samsvar

med riksadvokatens brev 9. april 2021. Retningslinjen gir uttrykk for et snevrere handlingsrom med hensyn til bruk av kroppslig undersøkelse enn det som følger av riksadvokatens direktiv og av gjeldende rett.

Utvalget anbefaler at riksadvokaten og/eller Politidirektoratet tar initiativ til å justere retningslinjene 2. juli 2021 på dette punktet, slik at de bringes i samsvar med gjeldende rett og riksadvokatens direktiv.

14.1.5 Innspill til utvalget

I punkt 12.5.5 er det redegjort for generelle innspill om forholdsmessigheten ved bruk av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker. Disse innspillene vil ha betydning også ved vurderingen av de enkelte tvangsinngrep, herunder for kroppslig undersøkelse. Det redegjøres her for innspill som særskilt omhandler kroppslig undersøkelse.

Flere aktører fra politiet og påtalemyndigheten har gitt innspill om at politiet i dag ikke har tilgang til de nødvendige tvangsmidler for å oppklare saker om bruk og besittelse av narkotika. Manglende tilgang til tvangsmidler medfører at bare de som erkjenner forholdet blir gitt en strafferettslig reaksjon, mens de som ikke erkjenner slipper straff. Dette fører til en uheldig forskjellsbehandling. Disse innspillene er omtalt i punkt 12.5.5.

I forlengelsen av dette har flere aktører pekt på kroppslig undersøkelse som et helt sentralt etterforskingstiltak i saker om bruk av og befatning med narkotika til egen bruk. *Nordland politidistrikt* viser til at bevissituasjonen i rene brukssaker i dag ofte må baseres på en tegn- og symptomtest og en erkjennelse fra mistenkte. Dersom erkjennelsen trekkes tilbake, vil tegn og symptomer i praksis i seg selv ikke oppfylle det strafferettslige beviskravet, slik at det ikke er grunnlag for en strafferettslig reaksjon. Det bør derfor åpnes for kroppslig undersøkelse for å kunne gjennomføre en rusprøve. Det samme synspunktet er fremsatt av blant andre *Norsk Narkotikaforebyggende Forening (NNF)* og *Møre og Romsdal politidistrikt*. Også *Oslo politidistrikt*, *Enhet Øst*, *Kriminalitetsforebyggende seksjon*, har uttrykt at manglende tilgang til kroppslig undersøkelse medfører at politiet i praksis ikke har mulighet til å håndheve bruk av ulovlige rusmidler.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter uttaler at dersom lovgiver mener at politiet skal avdekke og etterforske bruk av narkotika og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, så bør politiet også ha hjemmel til å gjennomføre kroppslig undersøkelse etter straffe-

prosessen § 157. *Oslo statsadvokatembeter* har gitt et lignende innspill, og har i møte med utvalget presisert at det bør kunne foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering av kroppslig undersøkelse i den enkelte sak, hvor det blant annet kan vektlegges hvilken prøvemåte som benyttes og hvor sterke hensyn som gjør seg gjeldende.

Enkelte aktører har vist til at rusprøver i dag kan gjennomføres i form av spyttprøve, noe som er mindre inngripende enn urin- og blodprøver (*NNF*, *Oslo politidistrikt*, *Barneombudet* og foreningen *Menneskeverd-Fellesskap-Rusfrihet (FMR)*).

Utvalget har mottatt flere innspill fra aktører som gir uttrykk for at politiet ikke bør gis hjemmel til å gjennomføre kroppslig undersøkelse i mindre alvorlige narkotikasaker, og at dette vil være et uforholdsmessig inngrep. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk* gir uttrykk for kroppslig undersøkelse, både i form av spyttprøve, urinprøve og blodprøve, vil være uforholdsmessig ved etterforskning av narkotikabruk som isolert lovbrudd. Det vises til EMDs avgjørelse Jalloh mot Tyskland. *PolitiHøgskolen* gir uttrykk for at urin- og blodprøver er uforholdsmessige inngrep, og legger til at også spyttprøver vil være et inngripende tiltak. *Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS)*, *Frelsesarmeen* og *Oslo kommune* har gitt uttrykk for at politiet ikke bør gis hjemmel til bruk av kroppslige undersøkelser.

14.1.6 Spyttprøve: Prøvetaking og analyse

14.1.6.1 Spyttprøver i straffesaker – kort om gjeldende rett og praksis

Politiet bruker i dag spyttprøver som en foreløpig test av ruspåvirkning etter veitrafikkloven § 22 a første ledd, som et alternativ eller tillegg til foreløpig blåseprøve. Spyttprøve gjennomføres for å teste for andre stoffer enn alkohol, og kan gjennomføres av polititjenestepersoner på stedet. Dersom den foreløpige spyttprøven er positiv, kan politiet fremstille bilfører for ytterligere prøvetaking og legeundersøkelse for å fastslå påvirkningen, jf. § 22 a annet ledd. Normalt vil det bli tatt blodprøve- og/eller urinprøve, i tillegg til at det gjennomføres klinisk legeundersøkelse. Prøvetakingen kan også omfatte spyttprøve, som gjennomføres av helsepersonell etter veitrafikkloven § 22 a tredje ledd. Denne spyttprøven må ikke forveksles med den foreløpige testen på stedet, som ikke er ment som bevis for påvirkning. Spyttprøven som tas av helsepersonell etter veitra-

fikkloven § 22 a annet og tredje ledd, sendes til rettstoksikologisk analyse med sikte på å påvise rusmiddelinntak. Et analyseresultat fra en rettstoksikologisk spyttprøve kan brukes som bevis i en straffesak.

Lignende bestemmelser om rustesting finnes i andre spesiallover om transportvirksomhet og i lover som har regler om pliktmessig avhold.²²

Rettstoksikologisk analyse av spyttprøve kan påvise inntak av et rusmiddel, men kan ikke brukes til å fastslå påvirkningsgrad. Dette gjelder tilsvarende ved urin, hvor analyseresultatet utelukkende fastslår om et stoff er påvist eller ikke. Ved analyse av blodprøve vil konsentrasjonen av et stoff fremkomme i analyserapporten, noe som gjør blod egnet til å fastslå påvirkningsgrad. I trafikksaker er påvirkningsgrad viktig for den strafferettslige bedømmelsen. I praksis er det derfor blodprøver som benyttes som bevis i trafikksaker, mens det i liten eller ingen grad brukes analyse av spyttprøver som bevis.

I andre saker enn trafikksaker kan spyttprøve innhentes og analyseres med hjemmel i straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse. Vilkårene er at det er skjellig grunn til mistanke om et forhold som etter loven kan medføre frihetsstraff, at undersøkelsen antas å ha betydning for sakens opplysning og det ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Etter det utvalget har fått opplyst fra Politidirektoratet, riksadvokaten og Oslo universitetssykehus (OUS), benytter politiet generelt ikke spyttprøver som metode for rusmiddeltesting etter straffeprosessloven § 157.

I et møte med utvalget opplyste riksadvokaten at årsaken til at analyse av spyttprøver ikke benyttes er at spyttprøver generelt har vært antatt å ikke å ha tilstrekkelig bevisverdi. Det ble samtidig tatt forbehold om at dette kan ha endret seg på grunn av forbedrede analysemuligheter. OUS har på sin side opplyst til utvalget:²³

Det skal nevnes at de fleste politisaker gjelder påvirkning, enten i trafikken eller i voldssaker. Vurdering av påvirkning kan ikke gjøres ut fra målinger i spytt, slik at bruken av spytt for politiet er lite aktuelt (bortsett fra hurtigtester, se pkt 6). I perioden 2012-2016 brukte politiet spyttprøver i trafikksaker for å oppdage bruken av heroin. Dette ble avsluttet av prosessøkonono-

miske hensyn pga den lave prevalensen av heroin.

I saker som omhandler brudd på legemiddeloven (bruk av rusmidler) kunne politiet ha brukt spytt, men bruker urin. Dette skyldes at det er et lavt antall saker (under 100 i året 2023 fordelt på hele landet) og spytt krever et eget prøvetakings-sett (se pkt. 4), mens prøvetakingssettet for urin er lett tilgjengelig fordi det inngår i påvirkningssaker. Disse to forhold gjør det lite praktisk for politiet å anvende spytt til rusmiddelkontroll.

14.1.6.2 Hva spyttprøver er egnet til å belyse

Analyse av spyttprøver oppfyller de samme rettstoksikologiske krav som analyse av urin- og blodprøver. Prøvetakingen og analysen er underlagt Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231). Dette innebærer strenge krav til kvalitetssikring i alle ledd fra prøvetaking og frem til analyse. Veilederen har et eget punkt om prosedyrer ved spyttprøvetaking (punkt 5.2). I straffesaker vil det være tale om en såkalt «sanksjonær prøve», hvor det blant annet kreves minst to prøver og forsvarlig behandling av prøvene. Veilederen inneholder også retningslinjer om screening-analyser (punkt 8) og bekreftelesanalyser (punkt 9). Når laboratoriet mottar prøven til analyse, kan det først bli gjennomført en screening for å skille negative prøver fra mulig positive og deretter gjennomført en bekreftelesprøve av de positive resultatene fra screeningen.

På bakgrunn av de strenge rutinene for kvalitetssikring og kontroll anses risikoen for falske positive analysesvar for å være svært lav. Sannsynligheten for forbyttning av prøver er også svært lav.²⁴

Analyse av spyttprøver utføres to steder i Norge – ved Oslo Universitetssykehus, avdeling for rettsmedisinske fag, og ved St. Olavs Hospital, avdeling for klinisk farmakologi. Ved gjennomført analyse oversendes analyserapport til rekvirent, hvor resultatet av analysen fremkommer. Rettstoksikologisk sakkyndige fra institusjonene kan ved behov innkalles som sakkyndige vitner i retten.

Hvilke stoffer som kan påvises i spyttprøver beror på det gjeldende analyseprogrammet for spytt. Programmet endres jevnlig i takt med rusmiddeltrender i samfunnet. Per mars 2024 inngår følgende stoffer i standard analyseprogram for spyttprøver:

²² Se bl.a. luftfartsloven § 6-13, jernbaneloven § 3 c, taubaneloven § 23, tivoliloven § 22, forsvarsloven § 62 og sivilbeskyttelsesloven § 9 b.

²³ Brev 22. mars 2024 fra Oslo Universitetssykehus, Avdeling for rettsmedisinske fag, til utvalget (digitalt vedlegg til utredningen), s. 2.

²⁴ E-post fra OUS til utvalget 29. mai 2024.

- Benzodiazepiner/benzodiazepinlignende stoffer (alprazolam, diazepam, flunitrazepam, klonazepam, nitrazepam, oxazepam, zolpidem). Det analyseres også omdannelsesprodukter fra de fleste av de angitte benzodiazepinene.
- Ketamin
- Opioider (buprenorfin, fentanyl, kodein, metadon, morfin, 6-monoacetylmorfin (omdannelsesprodukt fra heroin), oksykodon og tramadol)
- Cannabis (Tetrahydrocannabinol, THC)
- Sentralstimulerende (amfetamin, metamfetamin, MDMA, kokain, benzoylecgonin (omdannelsesprodukt fra kokain))

Det kan gjennomføres supplerende analyser ved behov. Eksempelvis kan det for spyttprøver utføres analyse for et utvalg av nye psykoaktive stoffer (NPS).

Urinprøver kan analyseres for omtrent de samme stoffene som spytt, og både spytt og urin omfatter de vanligst brukte narkotiske stoffene. Blodprøver kan analyseres for langt flere stoffer enn både urin og spytt. Dersom det er mistanke om inntak av bestemte typer stoffer vil politiet dermed måtte gjøre en vurdering av hvilken prøvetakingsmåte som er egnet til å opplyse saken. For eksempel er spyttprøver lite egnet til påvisning av GHB, og urin- og blodprøve vil i slike tilfeller være bedre egnet.

Det er forskjeller i påvisningstid mellom spytt og urin. Spytt vil generelt være egnet til å påvise nylig inntak av rusmidler. THC kan påvises over lengre tid i urin, mens heroin kan påvises i lengre tid i spytt enn urin.

Analyse av spyttprøver påviser hvorvidt et ulovlig rusmiddel er inntatt, men uten å gi noen indikasjon på påvirkningsgraden. Spyttprøver er dermed egnet i saker hvor selve inntaket er et relevant bevissspørsmål. I saker om bruk av narkotika er det sentrale bevissspørsmålet om mistenkte har inntatt narkotika. Spyttprøver er derfor egnet som bevismiddel i denne sakstypen.

14.1.6.3 Beskrivelse av prøvetakingen

Spyttprøvesett kan bestilles fra de rettsmedisinske fagmiljøene som gjennomfører analyse. OUS har beskrevet prøvetakingssettet og prosedyren for prøvetaking slik:

Avdeling for rettsmedisinske fag ved Oslo Universitetssykehus (RMF) benytter prøvetakingssettet Intercept i2. Hvilken type spyttprøvetakingssett som benyttes kan endres i

fremtiden. Spyttprøvesett kan bestilles fra RMF. Intercept i2 består av en spyttprøvepinne der den ene enden er bomulltrekk som suger opp spytt. Spyttprøvepinnen legges under tungen frem til et indikatorvindu blir blått (indikerer at tilstrekkelig mengde spytt er sugd opp i pinnen) (eller i minimum 5 minutter). Deretter legges spyttprøvepinnen i et spyttprøverør med buffervæske som skrues igjen med kork og sendes til RMF. Det vil ved RMF utføres spesifikke analyser av spyttprøven. I henhold til retningslinjer for rusmiddeltester der prøvesvar kan føre til sanksjoner skal det tas to spyttprøver, disse to spyttprøvene kan tas simultant (to spyttprøverør under tungen samtidig).

Det gjelder også en egen prøvetakingsinstruks for OUS, og lignende instruks vil gjelde for andre institusjoner som utfører slik analyser. Instruksens fastslår detaljene i hvordan prøvene skal tas og behandles frem til innsendelse/innlevering til OUS.

Prøvesettet som for tiden brukes av OUS består av en spyttprøvepinne der den ene enden består av en bomullsdell som trekker til seg spytt. Prøvepinnen legges under tungen frem til et indikatorvindu blir blått, som indikerer at tilstrekkelig spytt er samlet opp eller at det har gått tilstrekkelig tid (minst 5 minutter). Deretter legges prøven i et spyttprøverør som skrues igjen med kork, merkes og sendes til OUS. Det skal i henhold til IS-2231 tas to prøver, som kan tas simultant.

Når prøven er tatt, skal den ifølge prøvetakingsinstruks oppbevares i kjøleskap frem til den blir sendt, og innelåst i rom med adgangskontroll. Det er uproblematisk å oppbevare prøven i noen timer i romtemperatur før plassering i kjøleskap, og det er heller ikke noe i veien for at prøven sendes med vanlig post uten å være nedkjølt. Ved lagring over tid kan stoff forsvinne fra en avgitt prøve (gjelder både blod, urin og spytt). Dette medfører risiko for at man mister positive resultater ved analysen, og det er liten risiko for at man får falske positive utslag.²⁵

Når det gjelder krav til hvem som kan ta prøven, fremkommer det av IS-2231 at prøvetaker «bør ha helsefaglig bakgrunn og må ha gjennomgått nødvendig opplæring innen aktuelle prøvetaking». Det er dermed ingenting i veien for at polititjenestepersoner kan ta spyttprøver etter å ha fått nødvendig opplæring.

²⁵ E-post fra OUS til utvalget 29. mai 2024.

Verken IS-2231 eller prøvetakingsinstruksen fra OUS stiller krav til stedet spyttprøven tas. Prøvetaking kan dermed skje i en kontrollsituasjon uten at det er behov for at siktede tas med til arresten, legevakt eller lignende, med mindre dette er nødvendig for å gjennomføre prøven på en hensynsfull måte.

14.1.6.4 Erfaringene med spyttprøver i kriminalomsorgen

Etter straffegjennomføringsloven § 29 kan kriminalomsorgen pålegge domfelte å avlegge rusprøver på ulike måter. Tradisjonelt har slik ruskontroll blitt gjennomført ved bruk av urinprøve. Fra 2018 ble imidlertid spyttprøve likestilt med urinprøve, og i de påfølgende årene har bruken av spyttprøver gradvis økt.

I Kriminalomsorgsdirektoratets (KDI) rundskriv 4/2022 fastslås det at spyttprøve skal være den foretrukne måten å gjennomføre ruskontroller på. Det gis uttrykk for at det fortsatt vil være enkelte situasjoner hvor urinprøve er det beste alternativet, eksempelvis for å avdekke inntak av THC som ligger mer enn 5 dager tilbake i tid. Rundskrivet fastslår at det skal gis skriftlig begrunnelse i tilfeller hvor det er benyttet andre metoder enn spyttprøve.

KDI beskriver sine erfaringer med spyttprøver slik:

Flere års bruk av spyttprøver viser at denne måten å avdekke inntak av rusmidler på er effektiv og presis. Det legges til grunn at spyttprøver er en godt egnet metode for avdekking av illegalt inntak av rusmidler og at dette nå skal være den foretrukne måten å kontrollere inntak av rusmidler på i fengsel eller under straffegjennomføring i samfunnet.

Ettersom gjennomføringen av prøvetakingen er langt mindre inngripende enn urinprøve, skal det i større grad [nå] benytte[s] spyttprøver og redusere bruken av urinprøve som kontrollmetode.

Overfor utvalget har KDI opplyst at det i 2023 ble benyttet tre former for rusprøver; urin-, spytt- og utåndingsprøver. Den hyppigst brukte prøvemethoden er utåndingsprøver. Fordelingen mellom urin- og spyttprøver er 23 % urinprøver og 77 % spyttprøver²⁶. OUS har opplyst at de årlig analyserer ca. 14 000 innsendte rusprøver fra kriminalomsorgen.²⁷

KDI opplyser at det i stor grad fortsatt benyttes hurtigtester for å avdekke rusmiddelinntak, blant annet i friomsorgen ved kontroll av personer som gjennomfører straff i samfunnet. Hurtigtester gjennomføres ved bruk av urin, fordi man per i dag ikke har tilgang til hurtigtester for spyttprøver. Urinprøve er derfor fortsatt nødvendig i tilfeller hvor det er behov for rask avklaring av rusprøven.

KDI bemerker at det var stor intern usikkerhet i kriminalomsorgen knyttet til spyttprøver ved innføringen, men at denne usikkerheten har blitt mindre.

14.1.7 Utvalgets vurderinger og forslag

14.1.7.1 Allment

I mindre alvorlige narkotikasaker er kroppslig undersøkelse et aktuelt etterforskingsskritt i to situasjoner. Den ene er ved mistanke om at personen har skjult narkotika i kroppen eller steder på kroppen som hjemmelen for personransaking i straffeprosessloven § 195 ikke gir hjemmel for å undersøke. Grensen mellom personransaking og kroppslig undersøkelse ble omtalt i punkt 13.2.1, og i punkt 13.2.3.3 foreslår utvalget at grensen klargjøres gjennom et nytt fjerde ledd i § 195.

Spørsmålet i denne situasjonen er i hvilken grad kroppslig undersøkelse skal kunne brukes for å avdekke innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Slik straffeprosessloven § 157 er utformet, er vilkårene i bestemmelsen ikke til hinder for at kroppslig undersøkelse i prinsippet kan besluttes. Strafferammekravet i § 157 er oppfylt så lenge mistanken gjelder en forsettlig overtredelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven. Om tiltaket kan besluttes i en konkret sak avhenger av om mistankekravet og indikasjonskravet er oppfylt og om den type kroppslig undersøkelse som er aktuell vil være et uforholdsmessig inngrep. Spørsmålet om mistankekravet og indikasjonskravet er oppfylt må alltid vurderes konkret. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å endre det kravet til forholdsmessighet som i dag følger av § 157 første ledd sammenholdt med straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Det vises til punkt 12.5.6, der utvalget vurderte om en egen terskel for hva som er et uforholdsmessig inngrep bør oppstilles i mindre alvorlige narkotikasaker. På denne bakgrunn går

²⁶ KDIs brev 15. mars 2024 til utvalget.

²⁷ Rapport 22. mars 2024 fra Oslo Universitetssykehus, Avdeling for rettsmedisinske fag, til utvalget (digitalt vedlegg til utredningen), s. 1.

utvalget ikke nærmere inn på kroppslig undersøkelse som et etterforskingstiltak ved mistanke om innehav av narkotika.

Den andre situasjonen der kroppslig undersøkelse er et aktuelt etterforskingsskritt, er ved mistanke om bruk av narkotika. Her er analyse av en blodprøve, urinprøve, spyttprøve eller hårprøve et potensielt svært viktig etterforskingstiltak. Gjennom innhenting og analyse av en slik prøve kan det med sikkerhet fastslås om personen har inntatt narkotika. Dersom bruk skal kunne bevises uten at en slik prøve tas og analyseres, er en normalt avhengig av at personen tilstår og at tilståelsen støttes av andre bevis.

Som det fremgår i punkt 14.1.6, har det vært en utvikling de senere år når det gjelder bruk av spyttprøve. Videre har riksadvokaten gitt ordre om at kroppslig undersøkelse i form av urin- eller blodprøve ikke skal innhentes for å avdekke bruk av narkotika alene. I punkt 14.1.7.2 vil utvalget vurdere om straffeprosessloven bør endres slik at kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking til en viss grad tas i bruk for å avklare om en person har brukt narkotika.

Etter § 157 tredje ledd første punktum har samtykke fra mistenkte betydning for hvem som kan beslutte kroppslig undersøkelse. Det er undersøkelse uten «mistenktes samtykke» som krever kjennelse fra retten. I punkt 14.1.1 antok utvalget at samtykke fra mistenkte bare har betydning for beslutningskompetansen til påtalemyndigheten. Tolkningen samsvarer best med de rettssikkerhetskrav EMD har oppstilt i tilknytning til EMK artikkel 8 nr. 2. Utvalget mener lovteksten bør presiseres slik at det klart fremgår at samtykke fra mistenkte bare medfører at påtalemyndigheten får beslutningskompetanse. At polititjenestepersoner ikke kan beslutte kroppslig undersøkelse ved samtykke, er i samsvar med lovforslaget til Straffeprosessutvalget. Det vises til punkt 14.1.3.2.

For øvrig bør det tas inn et krav om at samtykket må være skriftlig. Ved ransaking må et samtykke være skriftlig, jf. straffeprosessloven § 197 og fremstillingen i punkt 13.3.1. Det er ikke grunn til å stille mer liberale krav til et samtykke ved kroppslig undersøkelse. Skriftlig samtykke er også et krav etter lovforslaget til Straffeprosessutvalget. Det vises til punkt 14.1.3.2.

Hastekompetansen til påtalemyndigheten etter § 157 fjerde ledd første punktum gjelder dersom «formålet med undersøkelsen ellers kunne forspilles». Formuleringen kan rent språklig forstås slik at terskelen er lav for når hastekompetanse foreligger. Etter utvalgets vurdering bør

bestemmelsen presiseres på samme måte som hastekompetansen ved ransaking etter straffeprosessloven § 197. Det vises til punkt 13.3.5.1. Lovens formulering bør derfor erstattes med formuleringen «det er grunn til å frykte at formålet med undersøkelsen ellers vil forspilles».

Reglene i § 157 tredje ledd og fjerde ledd første punktum, som i utvalgets lovforslag er fjerde ledd og femte ledd første punktum, kan utformes slik:

Undersøkelse kan bare foretas etter kjennelse av retten med mindre annet er bestemt. Så vidt mulig og tilrådelig skal mistenkte få adgang til å uttale seg før avgjørelsen treffes.

Dersom mistenkte samtykker skriftlig og når det er grunn til å frykte at formålet med undersøkelsen ellers vil forspilles, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten.

Maktbruk ved personransaking ble vurdert i punkt 13.2.3.4. I punkt 14.1.7.3 vil utvalget vurdere om en lignende presisering bør tas inn i reglene om kroppslig undersøkelse.

I punkt 14.2 vil utvalget som nevnt gå inn på undersøkelse av tegn og symptomer. Denne type undersøkelse er ikke særskilt regulert i straffeprosessloven. Samtidig kan en undersøkelse av tegn og symptomer være hensiktsmessig for å avklare om det er grunnlag for å beslutte kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking.

14.1.7.2 Nærmere om prøvetaking for å avdekke bruk av narkotika

Et overordnet poeng i mandatet er at bruk av narkotika verken helt eller delvis er avkriminalisert. Det ligger videre i mandatet at bruk av narkotika heller ikke reelt sett (de facto) skal være avkriminalisert. I mandatet fremheves det uttrykkelig at utvalget skal «utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk hos unge, og drøfte og begrunne hvilke konkrete virkemidler politiet eventuelt har behov for».

Prøvetaking er et effektivt virkemiddel for å avdekke bruk av narkotika. Uten prøvetaking må beviskravet eventuelt oppfylles på annen måte. Det aktuelle alternativet er en tilståelse fra mistenkte som støttes av andre opplysninger, typisk en forklaring fra et vitne som observerte inntak av narkotika eller fra en polititjenesteperson som har undersøkt tegn og symptomer, en metode som

skal omtales i punkt 14.2.1. Etter omstendighetene vil slike bevis samlet sett medføre at det ikke er rimelig tvil om at mistenkte har brukt narkotika.

Håndheving av straffansvaret for bruk av narkotika er i dag langt på vei betinget av at mistenkte tilstår. Slik utvalget ser det, er dette svært uheldig. Det uheldige ved denne rettstilstanden ble også fremhevet av flere instanser i de innspillmøtene utvalget har avholdt, jf. punkt 14.1.5. Etter utvalgets vurdering må enten påtalemyndigheten og politiet ha mulighet til å avdekke bruk av narkotika uavhengig av om mistenkte tilstår, eller så bør straffetruссelen ikke håndheves. Den sistnevnte løsningen er ikke nødvendig ut fra EMK artikkel 3 og 8. Det vises til punkt 14.1.2.

I riksadvokatens brev 9. april 2021 ble det gitt instruks om at urin- og blodprøve ikke skal brukes som et virkemiddel for å avdekke bruk av narkotika alene. Spyttprøve er ikke nevnt i brevet, men riksadvokaten har ikke tatt initiativ til at spyttprøve skal tas i bruk. Politiet har heller ikke tatt i bruk spyttprøve av eget tiltak.

For utvalget er hovedspørsmålet om det til en viss grad bør åpnes for bruk av urin- eller blodprøve som et tiltak for å avdekke bruk av narkotika, om straffeprosessloven bør legge til rette for at spyttprøve tas i bruk og/eller om loven til en viss grad bør legge til rette for bruk av alle de tre nevnte bevissikringsmetodene. Når ordet «spyttprøve» brukes i det følgende, siktes det til en prøve som tas i samsvar med Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231) og i etterkant analyseres ved et laboratorium. Slik prøvetaking og analyse ble beskrevet i punkt 14.1.6.3.

Innhenting av spyttprøve er en mindre inngripende form for prøvetaking enn det å ta en urin- eller blodprøve. En spyttprøve tas ved at mistenkte har to vattpinner under tungen i minst 5 minutter. Videre kan en spyttprøve i prinsippet innhentes av en polititjenesteperson på stedet, typisk mens mistenkte sitter i en politibil. En blodprøve er et markert større inngrep i mistenktes fysiske integritet. En urinprøve innebærer et noe mindre integritetsinngrep enn en blodprøve, men griper også inn i mistenktes personvern, ikke minst fordi mistenkte normalt skal observeres mens prøven avgis. Videre er det når en blod- eller urinprøve skal tas nødvendig å frakte mistenkte til en legevakt, eventuelt til en politistasjon dersom urinprøve er aktuelt. Ut fra en vurdering av forholdsmessighet må derfor utgangspunktet være at spyttprøve er den foretrukne prøvetakingsmetoden i den grad en prøve skal tas for å avklare

bruk av narkotika. Et standpunkt om at spyttprøve ikke skal være den foretrukne prøvetakingsmetode, må enten begrunnes med at bruk av spyttprøve gir et mindre pålitelig bevis enn alternativet, at prøvetakingsmetoden er meget kostbar eller at det er vanskelig å anvende prøvetakingsmetoden på en hensiktsmessig måte.

I punkt 14.1.6.2 omtales den sakkyndige rapporten som Oslo Universitetsssykehus har avgitt til utvalget og Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231). Slik utvalget tolker rapporten og veilederen, gir et positivt svar på en spyttprøveanalyse en like pålitelig indikasjon på inntak av narkotika som et positivt svar på en analyse av en urin- eller blodprøve. Forutsetningen er selvsagt av spyttprøven er innhentet og analysert på korrekt måte. Mistenktes rettsikkerhet er derfor ikke svakere ved bruk av spyttprøve enn ved bruk av urin- eller blodprøve.

Så vidt utvalget kan se, er svakheten ved bruk av spyttprøve først og fremst at analysen avdekker færre typer av narkotiske stoffer enn en blodprøve. Vesentlige ulikheter på dette punkt foreligger derimot ikke mellom bruk av spyttprøve og urinprøve. For øvrig er en spyttprøve mindre egnet til å avdekke inntak av narkotika en tid tilbake.

Samlet sett mener utvalget at bruk av spyttprøve ikke kan sies å gi et dårligere bevis enn bruk av urinprøve eller blodprøve. De forskjeller som er mellom metodene, omhandler egnethet når det gjelder effektiv rettshåndheving, ikke pålitelighet til skade for mistenkte. En noe mindre egnethet, særlig sett opp mot en blodprøve, må sies å være lite sentralt i lys av hvor mye mindre inngripende bruk av spyttprøve er.

For utvalget er det vanskelig å ha en klar oppfatning om hvilke økonomiske og praktiske ulemper det samlet sett har for politiet om bruk av spyttprøve blir den primære metode for bevis-sikring. Effektiv bruk av spyttprøve forutsetter at politiet går til innkjøp av et tilstrekkelig antall prøvesett og sikrer at operative tjenestepersoner får nødvendig opplæring i hvordan en spyttprøve skal innhentes og håndteres. Kostnaden ved selve analysen av en spyttprøve ligger derimot på samme nivå som kostnaden ved analyse av en urin- eller blodprøve. Videre vil politiet spare tid og ressurser dersom mistenkte ikke må fraktes til en legevakt for prøvetaking, eventuelt til en politistasjon for å avlegge en urinprøve. Samlet sett antar utvalget at de økonomiske og praktiske ulempene ved bruk av spyttprøve er moderate, og at det trolig vil være tale om mindre ressursbruk enn ved eksisterende metoder. Men selv om bruk av spyttprøve skulle ha visse økonomiske og prak-

tiske ulemper for politiet, mener utvalget at disse ikke kan være avgjørende i lys av hvor mye mer inngripende overfor mistenkte det er å innhente en urin- eller blodprøve.

På denne bakgrunn er utvalgets standpunkt at spyttprøve bør være den primære bevis-sikringsmetoden ved mistanke om bruk av narkotika. Innhentning av urin- eller blodprøve bør være sekundært, og enten forutsette at mistenkte ikke er villig til å medvirke til en spyttprøve, eller at spyttprøve ikke er egnet til å belyse rusmiddelinn-taket i den konkrete saken på grunn av tidspunktet for inntaket eller hvilken type narkotika det er mistanke om. Videre mener utvalget at dette standpunktet bør komme klart til uttrykk i loven. Utvalget mener derfor at bruk av spyttprøve bør reguleres i en ny bestemmelse. Dersom mistenkte ikke ønsker å medvirke til en spyttprøve, kan en urin- eller blodprøve innhentes i medhold av § 157. Samtidig bør mistenktes motvilje da tillegges betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen etter § 157.

Den nye bestemmelsen bør utformes etter mønster av § 157.

Formelt sett bør de materielle vilkårene for å beslutte prøvetaking være de samme som i § 157 første ledd: det bør kreves skjellig grunn til mistanke, at prøvetaking antas å ha betydning for opplysning av saken og at tiltaket er et forholdsmessig inngrep. Men i den nye bestemmelsen ligger det forutsetningsvis at innhentning av spyttprøve ofte ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Formålet med den nye bestemmelsen er nettopp å gjøre det mulig å håndheve lovbruddet bruk av narkotika. Om prøvetaking er uforholdsmessig må vurderes konkret, og det bør ikke gjelde en allmenn presumsjon i en bestemt retning. Samtidig vil de momenter som er nevnt annet ledd i utkastet til ny § 232 a i straffeloven ha stor betydning for hvem det er forholdsmessig å innhente en spyttprøve fra. Disse momentene er mistenktes alder, om det er grunn til å tro at mistenkte har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av narkotika og gjerningsstedet. Tidlig avdekking av narkotikabruk hos unge personer ligger i kjernen av formålet med den nye hjemmelen. På den annen side er det normalt ikke forholdsmessig å innhente en prøve når mistenkte må antas å være rusmiddelavhengig.

Unntaket fra mistankekravet i § 157 annet ledd når det gjelder skyld og tilregnelighet, antas ikke å være relevant der mistanken bare gjelder bruk av narkotika.

Utvalget har vurdert om primærkompetansen til å beslutte prøvetaking bør ligge hos retten eller

påtalemyndigheten. Slik utvalget ser det, bør kompetansen ligge hos påtalemyndigheten. Innhentning av spyttprøve er relativt lite inngripende. Og det er ikke aktuelt å tvinge gjennom prøvetaking med makt. Reglene i § 157 fjerde ledd annet og tredje punktum (femte ledd annet og tredje punktum i utvalgets lovforslag), som stiller krav til en beslutning om kroppslig undersøkelse fra påtalemyndigheten, bør gjelde tilsvarende.

I påtaleinstruksen § 10-3 annet og tredje ledd og § 10-8 er det nærmere regler om en beslutning fra påtalemyndigheten om kroppslig undersøkelse og om rapport om iverksetting av en kroppslig undersøkelse. Utvalget mener det ikke bør utformes egne regler om dette knyttet til innhentning av spyttprøve. Den nevnte reguleringen i påtaleinstruksen må forstås slik at den gjelder så langt den passer ved en beslutning om og iverksetting av spyttprøve etter nye § 157 b. Konkret betyr dette først og fremst at det i utgangspunktet gjelder et krav om kontradiksjon før beslutningen treffes (§ 10-3 tredje ledd), og at det etter at spyttprøven er innhentet skal utarbeides en rapport om iverksettingen (§ 10-8).

Bruken av en innhentet prøve er regulert i § 157 femte ledd (sjette ledd i utvalgets lovforslag). Utgangspunktet er at en prøve bare kan brukes i strafferettspleien. Reglene bør også gjelde for spyttprøver innhentet i medhold av den nye bestemmelsen.

Som nevnt bør loven ikke åpne for at en spyttprøve kan innhentes med makt. Dersom mistenkte ikke er villig til å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, bør i reglene § 157 gjelde. Konsekvensen blir at en urin- eller blodprøve eventuelt må innhentes, og at primærkompetansen til å beslutte prøvetaking ligger hos retten. Samtidig må det da ha betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen etter § 157 første ledd at mistenkte har avslått et tilbud om spyttprøve.²⁸ Prøvetaking skal ikke enkelt kunne unngås ved ikke å samarbeide til at spyttprøve kan innhentes.

Utvalget foreslår at reguleringen av spyttprøvetaking reguleres i en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 157 b. Som følge av utvalgets forslag om å lovfeste metoden tegn og

²⁸ Vernet mot selvinkriminering etter EMK artikkel 6 nr. 1 er ikke til hinder for at motvilje fra mistenkte tillegges vekt på denne måten. Prøvetaking faller i utgangspunktet utenfor vernets virkeområde, jf. punkt 12.4.2. Men selv om en type manglende medvirkning til sakens opplysning ligger innenfor vernets virkeområde, er vernet ikke til hinder for at mistenktes passivitet vektlegges i vurderingen av om tvangsmiddelbruk er forholdsmessig, se nærmere Ørnulf Øyen, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen*, Bergen 2010 s. 173–174.

symptomer i § 157 b første ledd, jf. punkt 14.2.2, er reguleringen av spyttprøvetaking plassert i § 157 b annet til fjerde ledd. Annet til fjerde ledd kan utformes slik:

Det kan innhentes spyttprøve fra den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 232 a når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Reglene i § 157 sjette ledd gjelder tilsvarende.

Beslutning etter annet ledd treffes av påtalemyndigheten. Reglene i § 157 femte ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

Dersom mistenkte nekter å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, eller spyttprøve antas ikke å være egnet til å opplyse saken, gjelder reglene i § 157. I vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er et uforholdsmessig inngrep skal det legges vekt på om mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve.

Når påtalemyndigheten har besluttet at spyttprøve skal innhentes, blir beslutningen iverksatt av en polititjenesteperson. Som nevnt i punkt 14.1.6.3 krever ikke Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231) at en spyttprøve tas av helsepersonell. Også andre som har fått opplæring kan innhente en prøve. En polititjenesteperson med relevant opplæring kan derfor innhente spyttprøve. Etter utvalgets vurdering bør en polititjenesteperson med relevant opplæring kunne innhente spyttprøve i medhold av nye § 157 b.

Påtaleinstruksen § 10-5 tredje ledd regulerer hvilke former for kroppslig undersøkelse som polititjenestepersoner kan foreta, dvs. hvilke undersøkelser som ikke må foretas av kvalifisert helsepersonell, eventuelt en lege. Utvalget foreslår at «spyttprøve» tas med i oppregningen i tredje ledd.

14.1.7.3 Nærmere om maktbruk

Etter omstendighetene er bruk av makt (tvang) nødvendig for å iverksette en kroppslig undersøkelse. Straffeprosessloven § 157 sammenholdt med politiloven § 6 fjerde ledd må forstås slik at nødvendig og forholdsmessig makt kan benyttes. Men med dagens syn på legalitetsprinsippet er det uheldig at adgangen til å bruke makt ikke fremgår uttrykkelig av § 157.

Maktbruk ved personransaking ble vurdert i punkt 13.2.3.4. Utvalget foreslår et nytt femte ledd om maktbruk i straffeprosessloven § 195. Etter

utvalgets vurdering bør en tilsvarende presisering tas inn i et nytt siste ledd i § 157, som vil være sjuende ledd i utvalgets lovforslag. Samtidig må det ved utformingen tas høyde for at det ved kroppslig undersøkelse ofte er aktuelt å fremstille mistenkte for helsepersonell, jf. påtaleinstruksen § 10-5. Et nytt sjuende ledd i § 157 kan utformes slik:

Dersom mistenkte nekter å medvirke til kroppslig undersøkelse, kan undersøkelsen gjennomføres med makt. I den grad det er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen, kan politiet holde tilbake mistenkte, herunder ta mistenkte med til det sted undersøkelsen skal gjennomføres.

I tillegg bør de særlige hjemlene for kroppslig undersøkelse i straffeprosessloven §§ 157 a og 158 endres, slik at disse også viser til sjuende ledd i § 157. Påtaleinstruksen § 10-4 tredje ledd forutsetter at makt kan brukes ved kroppslig undersøkelse, og denne forutsetningen gjelder også i relasjon til kroppslig undersøkelse i medhold av § 157 a og innhenting av materiale til DNA-undersøkelse i medhold av § 158. Forutsetningen om adgang til å bruke makt kommer også til uttrykk i § 158 tredje ledd annet punktum, som oppstiller en skranke for adgangen til å bruke «tvang». Etter utvalgets vurdering bør formuleringen «sjuende ledd» tilføyes i § 157 a første ledd annet punktum og § 158 første ledd annet punktum.

Ved innhenting av fingeravtrykk og foto i medhold av straffeprosessloven § 160 er en adgang til maktbruk forutsatt i påtaleinstruksen § 11-4. Også i denne bestemmelsen er det en fordel om adgangen til maktbruk fremgår uttrykkelig av loven. Av den grunn bør henvisningen til § 157 i § 160 annet punktum suppleres med en henvisning til § 157 sjuende ledd.

14.2 Observasjon og gransking av tegn og symptomer

14.2.1 Gjeldende rett

Ved mistanke om at en person har inntatt rusmidler, kan det være aktuelt å observere eller undersøke «tegn og symptomer» på rusmiddelinntak. En undersøkelse av tegn og symptomer kan være et element i en klinisk legeundersøkelse begjært av politiet eller noe som foretas av en polititjenesteperson på stedet.

En klinisk legeundersøkelse etter begjæring fra politiet er i utgangspunktet en kroppslig under-

søkelse etter straffeprosessloven § 157, der legen er en sakkyndig som utfører et oppdrag for påtalemyndigheten i henhold til straffeprosessloven § 148, jf. helsepersonelloven § 12. I samferdselslovgivning og lovgivning om pliktmessig avhold er det imidlertid egne hjemler for klinisk legeundersøkelse.²⁹ Lovbestemmelsene er utformet etter mønster av vegtrafikkloven § 22 a annet ledd første punktum. Folkehelseinstituttet har utarbeidet en veiledning for slike undersøkelser.³⁰ Et sentralt element i undersøkelsen er ca. 25 ulike observasjoner og tester som omhandler tegn og symptomer på ruspåvirkning. Inntrykket fra de ulike observasjoner og tester anmerkes på det skjemaet som benyttes ved en klinisk legeundersøkelse. Undersøkelse av tegn og symptomer som ledd i en klinisk legeundersøkelse har ikke interesse for utvalgets arbeid.

Politiet observerer ofte en person for å klarlegge om hen kan være påvirket av rusmidler. Observasjonen kan i større eller mindre grad være planmessig og intensiv. Den kan være overflatisk og tilfeldig, typisk der politiet patruljerer til fots i bygater og observerer ulike personer på avstand. Så lenge politiet bare observerer personen uten å ta kontakt, er politiets handlefrihet et tilstrekkelig rettsgrunnlag.

En observasjon fra politiets side kan også være systematisk, målrettet og intensiv, ved at politiet kontakter eller har kontakt med personen og klarlegger pupillstørrelse, personens tidsoppfatning mv. for å gjøre seg opp en mening om hen har inntatt rusmidler. I så fall dreier det seg normalt om bruk av politimetoden «tegn og symptomer». I korthet går metoden ut på at personen underkastes seks ulike observasjoner og tester for å klarlegge om hen har inntatt rusmidler og hvilke rusmidler det i så fall er tale om.³¹ Det dreier seg om undersøkelse av pupillenes størrelse, pupillenes reaksjon på lys og personens puls, en nystagmus-test, en test av øyets evne til å se i kryss og en tids- og balansekontroll. Med andre ord dreier det seg om observasjoner og tester som er vesentlig mindre omfattende enn

hva som inngår i en klinisk legeundersøkelse, men de seks observasjonene og testene politimetoden omfatter er i det vesentlige også elementer i en klinisk legeundersøkelse.

Polimetoden «tegn og symptomer» er i dag en del av emnet «Rusmidler og doping – kunnskap og praktisk arbeid i politiet» ved Politihøgskolen.³² Rolleforståelsesutvalget beskriver utbredelsen av metoden i Norge slik³³

«Tegn og symptomer» er en velkjent arbeidsteknikk i politiet, men det er usikkert hvor mye den brukes i det operative politiarbeidet. Det uttaler for eksempel politiadvokat ved Oslo politidistrikt, Kai Spurkland, som deltok på fagseminar for utvalget. I følge Ivar Husby, tidligere seksjonsleder/politiinspektør ved Etterforskningsseksjonen ved PHS, som forfattet et notat om historikken i 2021, har nesten alle tjenestemenn i Norge i dag gjennomført denne utdanningen, og levert evaluering av den (Husby 2021).

I samferdselslovgivning og lovgivning om pliktmessig avhold er undersøkelse av «tegn og symptomer» anerkjent som en foreløpig undersøkelse som politiet kan foreta på stedet.³⁴ Lovbestemmelsene er utformet etter mønster av vegtrafikkloven § 22 a annet ledd første punktum, som lyder slik:

Dersom testresultatet eller andre forhold gir grunn til å tro at fører av motorvogn har overtrådt bestemmelsene i § 22 eller § 22 b, kan politiet foreta særskilt undersøkelse av om det forekommer tegn og symptomer på ruspåvirkning [...].

I forarbeidene til § 22 a annet ledd første punktum er metoden beskrevet slik:³⁵

Testmetoden er utvikla av amerikansk politi og baserer seg på farmakologisk kunnskap – kombinert med tenestemannen sine erfa-

²⁹ Se bl.a. vegtrafikkloven § 22 a annet ledd første punktum, luftfartsloven § 6-13 annet ledd første punktum, jernbaneloven § 3 c annet ledd første punktum og taubaneloven § 23 annet ledd første punktum, samt forsvarsloven § 62 tredje ledd og sivilbeskyttelsesloven § 9 b fjerde ledd første punktum.

³⁰ Se Folkehelseinstituttet, «Klinisk legeundersøkelse av personer mistenkt for kjøring i påvirket tilstand – En veiledning», Oslo 2004.

³¹ Se Ole Vidar Øiseth mfl., *Tegn og symptomer på misbruk av narkotika eller andre rusmidler*, Forlaget Vett og Viten AS 2014.

³² Emnet er omtalt av Rolleforståelsesutvalget, se rapporten «Politi og rolleforståelse», avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2022 punkt 6.3.3.

³³ Rapporten «Politi og rolleforståelse», avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2022 s. 102.

³⁴ Se bl.a. vegtrafikkloven § 22 a annet ledd første punktum, luftfartsloven § 6-13 annet ledd første punktum, jernbaneloven § 3 c annet ledd første punktum og taubaneloven § 23 annet ledd første punktum, samt forsvarsloven § 62 tredje ledd og sivilbeskyttelsesloven § 9 b fjerde ledd første punktum.

³⁵ Prop. 9 L (2010–2011) s. 35.

ringar om korleis rus kan avlesast, mellom anna på puls, balanse, augerørsler og pupillstorleik. Mistenkte må [...] gjennomføre nokre relativt enkle øvingar etter polititeneestemannen sine instruksjonar. Formålet med gjennomføring av desse testøvingane vil i denne samanhengen typisk vere å avdekke om det ligg føre straffbare tilhøve, til dømes ulovleg bruk av narkotika eller køyring i ruspåverka tilstand.

En undersøkelse av tegn og symptomer i etterforskningsøyemed kan utgjøre et «inngrep» etter Grunnloven § 113, slik at hjemmel i lov er påkrevd.³⁶ Vurderingen må avhenge av både hvilket samarbeid fra mistenkte som kreves og hvor inngripende og omfattende undersøkelsen er. En undersøkelse som foretas ved bruk av den beskrevne politimetoden «tegn og symptomer», må sies å være såpass inngripende at den overstiger terskelen for hva som er et inngrep etter § 113. Alle de seks undersøkelsene foretas. Flere av dem griper noe inn i personens bevegelsesfrihet og fysiske integritet.

Et reelt samtykke fra mistenkte medfører neppe at det ikke foreligger et «inngrep» etter § 113. Mer allment er det usikkert i hvilken grad samtykke til et etterforskingstiltak fra den som rammes kan erstatte hjemmel i lov, men som nevnt i punkt 13.3.5.3 ligger et samtykke fra en mistenkt direkte til en polititjenesteperson på stedet i kjernen av hva som ikke bør anerkjennes som rettsgrunnlag. I en slik situasjon vil et samtykke normalt ikke være særlig frivillig. Riksadvokaten har lagt til grunn at samtykke ikke kan utgjøre rettsgrunnlaget for bruk av politimetoden tegn og symptomer.³⁷

Undersøkelse av tegn og symptomer kan ses på som en «kroppslig undersøkelse» etter straffeprosessloven § 157. Et slikt standpunkt synes lagt til grunn i forarbeidene til vegtrafikkloven § 22 a annet ledd første punktum.³⁸ Også riksadvokaten synes å ha inntatt standpunktet, men holder det noe åpent om det dreier seg om kroppslig undersøkelse etter § 157 eller personransaking etter § 195.³⁹ Slik utvalget ser det, er det naturlig å klassifisere en undersøkelse av tegn og symptomer som en «kroppslig undersøkelse». Vilkårene for å

beslutte kroppslig undersøkelse ble omtalt i punkt 14.1.1.

14.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

En innledende klarlegging av tegn og symptomer på ruspåvirkning hos en person er ofte nødvendig for å avklare om det er grunnlag for en kroppslig undersøkelse i form av spyttprøve, eventuelt urin- eller blodprøve. En slik klarlegging kan gi et sikrere grunnlag for å avgjøre om prøvetaking kan og bør besluttes. Politiet bør derfor kunne klarlegge tegn og symptomer, også gjennom en relativt inngående granskning. En slik klarlegging forutsetter at personen er samarbeidsvillig og er såpass lite inngripende at den ikke bør være betinget av at de materielle vilkårene i straffeprosessloven § 157 er oppfylt. På den annen side bør denne typen undersøkelse lovfestes. Grensen for hva som utgjør et «inngrep» etter Grunnloven § 113 er noe usikker. Det samme er grensen for hva som er en kroppslig undersøkelse etter § 157.

Bruk av metoden tegn og symptomer er ikke bare aktuell ved etterforskning av lovbruddet bruk av narkotika. Metoden er aktuell i alle typer saker der det er strafferettslig eller bevismessig relevant om gjerningspersonen var påvirket. Den er derfor også aktuell i saker om vold eller seksuallovbrudd. Utvalget har vurdert om lovreguleringen av metoden bør være allmenn, dvs. om reguleringen bør gjelde selv om det ikke opprettes en straffesak om bruk av narkotika. I for eksempel en sak om vold eller seksuallovbrudd er det ikke uten videre naturlig å opprette en egen sak om bruk av narkotika selv om politiet har mistanke om bruk. Slik utvalget ser det, ligger det utenfor mandatet å foreslå en allmenn lovregulering av metoden. Utvalgets forslag er derfor begrenset til å gjelde ved etterforskning av brudd på nye § 232 a i straffeloven. Men metoden kan selvsagt anvendes selv om etterforskningen også gjelder andre lovbrudd.

Utvalget understreker at det ikke er tale om å lovfeste politimetoden «tegn og symptomer», slik denne metoden er utviklet i politiet, eller gjennom lov å anerkjenne at klarlegging av tegn og symptomer gir et relativt pålitelig svar på om en person har inntatt narkotika. Som det fremkommer i rapporten til Rollesforståelsesutvalget, er påliteligheten av det å klarlegge ruspåvirkning gjennom

³⁶ Problemstillingen er drøftet av John Reidar Nilsen og Tatanya Ducran Valland, «Den edle hensikt – vår tids generalfullmakt?», *Tidsskrift for strafferett*, 2024 s. 2–30, på s. 20–21.

³⁷ Se riksadvokatens brev 7. september 1999 til Politihøgskolen (sak Ra 98-377) punkt 5.3 og 7.

³⁸ Se Prop. 9 L (2010–2011) s. 35.

³⁹ Se riksadvokatens brev 7. september 1999 til Politihøgskolen (sak Ra 98-377), der riksadvokaten vurderer hjemmelgrunnlaget. Se også riksadvokatens brev 29. desember 2011 til Politimesteren i Oslo (sak Ra 11-290).

undersøkelse av tegn og symptomer noe omdiskutert.⁴⁰ Det sentrale er at en undersøkelse av tegn og symptomer er relativt lite inngripende og at en slik undersøkelse gir et sikrere avgjørelsesgrunnlag når det vurderes om prøvetaking bør skje.

Rusreformutvalget foreslo en lovfesting av undersøkelsesmetoden i politiloven, se lovforslaget § 9 b første ledd. Forslaget ble fulgt opp i Prop. 92 L (2020–2021). Det lød slik:

Politiet kan foreta en særskilt undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på påvirkning av et stoff som etter regler med hjemmel i legemiddeloven § 22 er å anse som narkotika, når personen fremstår som påvirket av et slikt stoff og det foreligger rimelig grunn til å bekrefte eller avkrefte dette.

I lovforslaget brukes formuleringen «rimelig grunn» og det legges til grunn at formuleringen innebærer «et svakt beviskrav».⁴¹ Mistankekravet svarer til det en finner i straffeprosessloven § 216 l om opptak av samtale.

Bestemmelsen om undersøkelse av «tegn og symptomer» bør tas inn i straffeprosessloven og plasseres som et første ledd i nye § 157 b. En slik plassering gir et viktig signal. Plasseringen markerer at politiet kan undersøke tegn og symptomer ved mistanke om et mindre alvorlig narkotikalovbrudd. Samtidig viser plasseringen at formålet med en undersøkelse må være å fremskaffe et bedre grunnlag for å avgjøre om en spyttprøve, eventuelt urinprøve eller blodprøve, skal tas av personen. En undersøkelse av tegn og symptomer i medhold av første ledd forutsetter at det i saken kan være aktuelt med prøvetaking i medhold av § 157 b annet ledd, eventuelt § 157.

Dersom politiet skal kunne kontakte en person og undersøke tegn og symptomer, må det foreligge et minimum av mistanke mot personen. Etter utvalgets vurdering bør kravet til mistanke være moderat. En rimelig grunn til mistanke om bruk av narkotika bør være tilstrekkelig. Mistankekravet «rimelig grunn» svarer til det en finner i straffeprosessloven § 216 l om opptak av samtale. Undersøkelse av «tegn og symptomer» er moderat inngripende, og forutsetter at den som skal undersøkes er villig til å samarbeide. Videre er formålet bare å fremskaffe et sikrere grunnlag for vurderingen av om det skal besluttes prøve-

taking. Utvalget understreker imidlertid at også mistankens styrke ut over minstekravet har betydning. Mistankens styrke er et moment i vurderingen av om det er et uforholdsmessig inngrep å undersøke tegn og symptomer hos den aktuelle personen.

Utvalget nevner at mistankekravet «rimelig grunn» til mistanke innebærer et lavere mistankekrav enn hva som gjelder i dag, forutsatt at undersøkelsen av tegn og symptomer er såpass inngående at det dreier seg om en kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. Men hjemmelen i § 157 favner ulike typer av undersøkelser, ikke minst undersøkelser som er vesentlig mer inngripende enn undersøkelse av tegn og symptomer. Mistankekravet i § 157 er derfor ikke et tungtveiende argument mot å operere med et relativt lavt mistankekrav i en hjemmel for undersøkelse av «tegn og symptomer».

Undersøkelse av «tegn og symptomer» kan bare besluttes dersom inngrepet er forholdsmessig. Siden forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum er plassert i lovens fjerde del, bør kravet til forholdsmessighet fremgå uttrykkelig av § 157 b første ledd.

En beslutning om å undersøke «tegn og symptomer» bør kunne treffes av en polititjenesteperson. Normalt vil beslutningsgrunnlaget først og fremst være tjenestepersonens egen observasjon av den personen det er spørsmål om å undersøke. Normalt vil derfor tjenestepersonen noe ha et sikrere beslutningsgrunnlag enn jourhavende politijurist.

Første ledd i § 157 b kan utformes slik:

Når noen med rimelig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 232 a, kan en polititjenesteperson foreta en særskilt undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika, når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

En særskilt undersøkelse av tegn og symptomer i medhold av § 157 b første ledd er et etterforskingsskritt. Bruk av metoden forutsetter derfor at etterforskning er eller blir iverksatt. Om etterforskning ikke alt er iverksatt, blir etterforskning iverksatt i og med at metoden tas i bruk.

Den metoden brukes mot vil ha status som mistenkt. Selv om mistanken om en straffbar handling kan være moderat, er målet med tiltaket å avklare om personen er skyldig i et lovbrudd. Men slik utvalget ser det, får personen ikke status som siktet ved at metoden tas i bruk. Etter straffe-

⁴⁰ Se rapporten «Politi og rolleforståelse», avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2022 punkt 6.3.1.

⁴¹ Se NOU 2019: 26 s. 205.

prosessloven § 82 første ledd tredje alternativ får en person riktig nok status som siktet når «det er besluttet eller foretatt pågrepelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot ham». Frivilligheten rundt tiltaket og inngrepets moderate karakter tilsier at det ikke bør klassifiseres som «liknende forholdsregler». En beslutning om prøvetaking etter annet ledd i nye § 157 b vil derimot være en lignende forholdsregel, som gir status som siktet.

14.3 Pågrepelse

14.3.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven kapittel 14 regulerer pågrepelse og varetektsfengsling. Varetektsfengsling er lite aktuelt i saker som bare gjelder bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene. Forholdsmessighetskravet er normalt til hinder for fengsling. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på temaet varetektsfengsling.

Pågrepelse er en kortvarig frihetsberøvelse. I løpet av relativt kort tid må siktede enten løslates eller fremstilles for retten med begjæring om varetektsfengsling. Fristene for å fremstille siktede for fengsling står i straffeprosessloven § 183. Hovedregelen er at siktede må fremstilles «snarest mulig», se første ledd første punktum og annet ledd. Første ledd fjerde punktum forutsetter at «snarest mulig» er senest dagen etter pågripelsen, og dersom siktede er under 18 år er dette en absolutt frist, se annet ledd. Er siktede over 18 år, åpner første ledd første og annet punktum for at fremstilling kan skje noe senere, men «aldri senere enn den tredje dagen etter pågripelsen».

Den allmenne hjemmelen for pågrepelse er straffeprosessloven § 171 første ledd. Bestemmelsen opererer med et mistankekrav, et strafferammekrav og et krav om at det foreligger en spesiell pågripelsesgrunn. Mistankekravet går ut på at det må være «skjellig grunn» til mistanke om at den som pågripes er skyldig. Formuleringen «skjellig grunn» tolkes slik at det må være sannsynlighetsovervekt for at den som pågripes er skyldig, se blant annet Rt-2004-887 avsnitt 12.

Strafferammekravet er «en eller flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Som det fremgikk i punkt 11.2.4.2 tilfredsstiller strafferammen i både straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd strafferammekravet. Forsettlig overtrедelse av utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven har strafferammen bot eller fengsel inntil

6 måneder, noe som ikke tilfredsstiller strafferammekravet. Men formuleringen «en eller flere handlinger» i § 171 medfører at strafferammekravet vil være tilfredsstilt dersom mistanken gjelder flere selvstendige overtrедelser av § 232 a.⁴²

Det er fire alternative, spesielle pågripelsesgrunnlag, se § 171 første ledd nr. 1 til 4. I mindre alvorlige narkotikasaker er det særlig unndragelsesfare (nr. 1) og bevisforspillelsesfare (nr. 2) som er de aktuelle pågripelsesgrunnlag. Unndragelsesfare i lovens forstand foreligger når «det er grunn til å frykte for at han vil unndra seg forfølgningen eller fullbyrdingen av straff eller andre forholdsregler». Bevisforspillelsesfare foreligger når «det er nærliggende fare for at han vil forspille bevis i saken, f eks ved å fjerne spor eller påvirke vitner eller medskyldige».

Når det gjelder unndragelsesfare, suppleres § 171 første ledd nr. 1 av § 173 annet ledd. Nærmere bestemt gjelder ikke strafferammekravet i § 171 første ledd dersom siktede «ikke vites å ha fast bopel i riket» og «det er grunn til å frykte for at han ved flukt til utlandet vil unndra seg forfølgningen eller fullbyrding av straff eller andre forholdsregler».

I tillegg kommer forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum, som ble omtalt i punkt 12.5.2. Kravet gjelder alltid ved pågrepelse, men har begrenset betydning der mistenkte er under 18 år. Straffeprosessloven § 174 fastsetter at en mindreårig ikke «bør» pågripes «hvis det ikke er særlig påkrevd».

Utgangspunktet er at pågrepelse må besluttes av påtalemyndigheten, se straffeprosessloven § 175 første ledd første punktum. Men polititjenestepersoner har hastekompetanse. De kan beslutte pågrepelse når det er «fare ved opphold», se straffeprosessloven § 176 første ledd første punktum. I tillegg kan både polititjenestepersoner og andre beslutte pågrepelse «dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor», se § 176 første ledd annet punktum.

14.3.2 Menneskerettslige skranker

Frihetsberøvelse i form av pågrepelse har en side mot både Grunnloven § 94 og menneskerettskonvensjoner som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov.

EMK artikkel 5 stiller krav til og skranker for en straffeprosessuell pågrepelse, men kravene er

⁴² Se straffeloven § 79 bokstav a fjerde punktum, jf. Ot.prp. nr. 53 (1983–84) s. 21–22 og 163–164.

moderate. Etter artikkel 5 nr. 1 annet punktum bokstav c er det tilstrekkelig at en pågrepelse har grunnlag i «law» og at det foreligger en rimelig mistanke («reasonable suspicion») om at personen har begått en straffbar handling («an offence»). Kravet til mistankens styrke er ikke strengt. Sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig.⁴³ Artikkel 5 nr. 1 annet punktum bokstav c krever ikke at lovbruddet må ha en bestemt strafferamme. Det gjelder heller ikke et tilleggskrav om unndragelsesfare, bevisforspillelsesfare, gjentakelsesfare eller lignende. Først når en pågrepet etter relativt kort tid må fremstilles for en domstol i henhold til artikkel 5 nr. 3 første punktum, gjelder det tilleggskrav. Det må da foreligge en relevant og tilstrekkelig tungtveiende grunn for fortsatt frihetsberøvelse.⁴⁴

Etter Grunnloven § 94 første ledd må en frihetsberøvelse, herunder en pågrepelse, ha grunnlag i lov, «være nødvendig» og «ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep». Kravet til nødvendighet og forholdsmessighet gjelder allerede når en person pågripes. Men hva som ligger i kravet til nødvendighet og forholdsmessighet, klargjøres ikke i Grunnloven. Forarbeidene er knappe og bidrar i liten grad til å avklare hva som ligger i lovens formuleringer.⁴⁵ Men det ligger i kriteriene «være nødvendig» og «uforholdsmessig inngrep» at det må foreligge et legitimt behov for å pågripe og at behovet for å pågripe mistenkte må kunne forsvares i lys av mistankens styrke, pågripelsesgrunnen og konsekvensene for mistenkte. Et minstekrav til lovbruddets alvor selv ved en kortvarig frihetsberøvelse som pågrepelse, kan derimot ikke sies å følge av kravet til nødvendighet og forholdsmessighet. I så fall ville § 94 første ledd annet punkt oppstille større skranker for pågrepelse enn artikkel 5 nr. 1 annet punktum bokstav c.

Det som presiseres i forarbeidene til § 94 første ledd, er at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet er særlig strengt der den som skal pågripes er under 18 år. Kravene må da ses i sammenheng med barns «rett til vern om sin personlige integritet» etter Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum.⁴⁶ For øvrig må også barne-

konvensjonen artikkel 37 bokstav b annet punktum tas i betraktning. Bestemmelsen lyder slik:

The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.

14.3.3 Svensk og dansk rett

Sverige

Adgangen til straffeprosessuell frihetsberøvelse som ledd i etterforskning er regulert i rättegångsbalken (RB) 24 kap.⁴⁷ Det kan grovt sett skilles mellom «anhållande» og «häktning». Häktning besluttet av retten og tilsvarer varetektsfengsling i norsk straffeprosess. Anhållande besluttet av påtalemyndigheten og tilsvarer pågrepelse etter norsk rett. I tillegg kan man nevne «gripande», som er frihetsberøvelse som besluttet av politiet. Gripande er en provisorisk form for frihetsberøvelse som kan benyttes av politiet frem til påtalemyndigheten har tatt stilling til spørsmålet om anhållande.

De materielle vilkår for å «gripa» og «anhålla» er i utgangspunktet de samme som for å «häkta», se 24 kap. 6 § første stk., jf. 7 § første stk. En person kan varetektsfengsles når vedkommende er mistenkt «på sannolika skäl»⁴⁸ for et lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer. I tillegg må det foreligge en risiko for unndragelse (1 § første stk. nr. 1), bevisforspillelse (1 § første stk. nr. 2) eller gjentakelsesfare (1 § første stk. nr. 3).

I 24 kap. 1 § annet stk. er det en bestemmelse om at häktning skal skje dersom lovbruddet har en strafferamme på minst fengsel i ett år og seks måneder, med mindre det er åpenbart at det ikke finnes grunn til fengsling. Bestemmelsen innebærer en presumsjon for fengsling ved lovbrudd av en viss alvorlighet.⁴⁹

Häktning kan bare benyttes dersom det er et forholdsmessig inngrep, jf. 24 kap. 1 § tredje stk. En viktig presisering av forholdsmessighetskravet følger av 1 § fjerde stk.:

⁴⁶ Se Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 117.

⁴⁷ Rättegångsbalk (1942:740).

⁴⁸ «Sannolika skäl» innebærer en høyere grad av mistanke enn «skälig mistanke». Skälig mistanke innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for at siktede har utført lovbruddet. Se Lindberg s. 87–94.

⁴⁹ Strafferammekravet ble senket fra to års fengsel i 2023 som ledd i lovendringer for å styrke bekjempelsen av kriminelle nettverk. Se Prop. 2022/23:53.

⁴³ Hva som ligger i mistankekravet, ble sammenfattet i *Demirtas mot Tyrkia*, storkammerdom 22. desember 2020 i sak nr. 14305/17, avsnitt 311–323.

⁴⁴ Se *Buzadji mot Moldova*, storkammerdom 5. juli 2016 i sak 23755/07 avsnitt 86–88 og 92–102, og *Merabishvili mot Georgia*, storkammerdom 28. november 2017 i sak 72508/13 avsnitt 222–224.

⁴⁵ Se Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 116–117.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Denne begrensningen gjelder også ved gripande og anhållande.⁵⁰ Bestemmelsen innebærer at hvis det konkrete lovbruddet bare kan straffes med bøter, så vil 1 § ikke gi grunnlag for pågrepelse eller varetektsfengsling. Pågrepelse eller fengsling kan i noen tilfeller likevel besluttes etter 2 §, som gir hjemmel for frihetsberøvelse av personer med ukjent identitet eller i tilfeller hvor det er unndragelsesfare.

Ringa narkotikabrott har en strafferamme på bøter eller fengsel i inntil seks måneder, jf. narkotikastrafflagen 2 §. Normalstraffen er dagsbøter, jf. redegjørelsen for straffenivået i punkt 9.1.1.2. Dette innebærer at det normalt ikke vil være grunnlag for pågrepelse eller fengsling i saker om bruk av narkotika eller befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Det er likevel en begrenset mulighet for frihetsberøvelse dersom vilkårene i 2 § er oppfylt, dvs. hvis lovbrøyteren har ukjent identitet eller ved fare for at lovbrøyteren unndrar seg strafforfølgingen ved å forlate landet.

Utover dette gir RB hjemmel for kortvarig frihetsberøvelse i forbindelse med gjennomføring av kroppsvisitasjon og kroppsbesiktning, se 28 kap. 13 a § og nærmere omtale av disse tvangsmidlene i punkt 13.2.2.1 og 14.1.3.1.

Danmark

Etter dansk rett reguleres frihetsberøvelse som straffeprosessuelt tvangsmiddel av reglene om «anholdelse» og «varetægtsfengsling». Anholdelse reguleres av retsplejeloven kap. 69, mens varetektsfengsling reguleres av retsplejeloven kap. 70. Anholdelse er ment som en kortvarig frihetsberøvelse som normalt besluttes av politiet, mens varetektsfengsling omfatter mer langvarig frihetsberøvelse som skal besluttes av retten. Dette tilsvarende forholdet mellom pågrepelse og varetektsfengsling etter norsk straffeprosesslov.

Politiet kan anholde en person som med rimelig grunn mistenkes for et straffbart forhold som er undergitt offentlig påtale, såfremt anholdelse er påkrevet for å hindre ytterligere straffbart forhold, for å sikre hans foreløpige tilstedeværelse eller for å hindre hans samkvem med andre, jf. retsplejeloven § 755. Det er altså ikke noe vilkår for anholdelse at lovbruddet har en viss straffe-

ramme. Pågrepelsesgrunnene som anerkjennes er gjentakelsesfare, bevisforspillelsesfare og unndragelsesfare. Det gjelder også et forholdsmessighetskrav, jf. retsplejeloven § 755 stk. 4.

Anholdelse kan bare opprettholdes så lenge begrunnelsen er tilstede, jf. retsplejeloven § 755. Dersom politiet ønsker å beholde personen lenger enn 24 timer, skal vedkommende fremstilles for en dommer. Videre frihetsberøvelse krever da at vilkårene for varetektsfengsling er oppfylt. Grunnvilkåret for frihetsberøvelsen skjerpes da til at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om et forhold som kan medføre fengsel i minst 1 år og 6 måneder, jf. retsplejeloven § 762.

Forholdsmessighetskravet for varetektsfengsling følger av § 762 stk. 3. Bestemmelsen inneholder et generelt forholdsmessighetsprinsipp, og en presisering av at fengsling ikke kan anvendes hvis overtredelsen kan ventes å medføre bøter eller fengsel i inntil 30 dager.

Erverv og besittelse av mindre mengder narkotika til egen bruk kan straffes med fengsel i inntil to år, jf. lov om euforiserende stoffer § 3 (se punkt 9.1.2). Forholdet er undergitt offentlig påtale og oppfyller dermed grunnvilkåret for anholdelse etter retsplejeloven § 755. Det er ikke gitt noen direktiver i den danske påtalemyndigheten om forholdsmessigheten ved bruk av anholdelse som tvangsmiddel i mindre alvorlige narkotikasaker.

14.3.4 Innspill til utvalget

Riksadvokaten har i sitt innspill til utvalget henvist til brevet 13. mai 2022 hvor det uttales at «[s]kjellig grunn til mistanke om en rusavhengigs befatning med narkotika til egen bruk som skal avgjøres med ubetinget påtaleunntatelse [...], danner ikke grunnlag for straffeprosessuelle tvangsmidler, utover beslag av synlig narkotika». Pågrepelse vil derfor ikke være et forholdsmessig inngrep overfor rusmiddelavhengige. Når det gjelder andre grupper av mistenkte enn rusmiddelavhengige, gir riksadvokaten uttrykk for at pågrepelse som et alminnelig utgangspunkt vil være et uforholdsmessig inngrep. Det utelukkes imidlertid ikke at det etter omstendighetene kan være grunnlag for kortvarig pågrepelse, for eksempel i tilfeller hvor pågripelsen ansees nødvendig for å hindre at siktede unndrar seg straff.

Utvalget har ikke registrert andre innspill om pågrepelse som tvangsmiddel i mindre alvorlige narkotikasaker.

⁵⁰ Lindberg s. 263 og 297.

14.3.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Med utvalgets forslag til strafferettslig regulering vil den som mistenkes for bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene, i utgangspunktet ikke kunne pågripes. Bare den særlige hjemmelen i straffeprosessloven § 173 annet ledd om unndragelsesfare vil åpne for pågrepelse. Bestemmelsen gjelder der mistenkte «ikke vites å ha fast bopel i riket» og unndragelsesfaren gjelder «flukt til utlandet».

En eventuell lovendring må forankres i et straffeprosessuelt behov. Til utvalget har påtalemyndigheten uttalt at det er behov for en hjemmel for pågrepelse, ikke minst med henblikk på unndragelsesfare. Utvalget er enig dette. Også i mindre alvorlige narkotikasaker kan politiet etter omstendighetene ha et legitimt behov for å ta med mistenkte til en politistasjon. Fraværet av en hjemmel for pågrepelse i straffeprosessloven kan også medføre at hjemlene for innbringelse i politiloven §§ 8 og 9 tas i bruk selv om behovet er straffeprosessuelt.

Utvalget mener at hjemmelen for pågrepelse ikke bør begrenses til unndragelsesfare. Ved personransaking og kroppslig undersøkelse avdempes behovet for en hjemmel for pågrepelse noe av de forslag til bestemmelser om maktbruk som foreslås i straffeprosessloven § 195 femte ledd annet punktum og § 157 sjuende ledd annet punktum. Men grensen for når pågrepelse eventuelt må besluttes kan likevel være uklar. Videre kan det være påkrevd å ha kontroll på siktede ved ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» i medhold av straffeprosessloven § 192. Det må antas at § 192 hjemler en viss frihetsinnskrenking overfor siktede der dette er nødvendig for å iverksette ransakingen, men rekkevidden av dette rettsgrunnlaget er usikkert. Og både ved ransaking og kroppslig undersøkelse kan situasjonen ligge slik an at tilnærmingen bevisforspillelsesfare er mer nærliggende enn unndragelsesfare.

Lovteknisk kan en hjemmel for pågrepelse gis ved å tilføye formuleringen «§ 232 a eller» i straffeprosessloven § 171 annet ledd. I dag lyder annet ledd slik: «Det samme gjelder den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 323.» Alternativet er å tilføye et nytt tredje ledd i straffeprosessloven § 173 om pågrepelse der mistanken gjelder overtredelse av § 232 a.

Utvalget mener den naturlige løsning er å tilføye § 232 a i § 171 annet ledd. Gjennom en slik tilføyelse vil loven åpne for pågrepelse ved både bevisforspillelsesfare og unndragelsesfare uten at det er behov for å utforme en relativt komplisert regulering i § 173.

En mulig uheldig konsekvens av den nevnte løsningen er at straffeprosessloven formelt sett også vil åpne for varetektsfengsling med mindre § 184 annet ledd første punktum endres. Annet ledd første punktum lyder slik: «Fengsling kan besluttes dersom vilkårene etter §§ 171, 172, 173 annet ledd eller 173 a er oppfylt og formålet ikke kan oppnås ved tiltak etter § 188.» Konsekvensen unngås dersom annet ledd første punktum endres slik at bestemmelsen bare viser til «171 første eller tredje ledd». Men en slik endring vil også få betydning for straffeloven § 323 om mindre tyveri. Selv om det kan reises spørsmål om det skyldes en inkurie at annet ledd første punktum ikke ble endret da § 171 fikk et nytt annet ledd om mindre tyveri ved lov nr. 65/2015,⁵¹ ligger det utenfor utvalgets mandat å gå inn på om annet ledd første punktum bør endres slik som antydnet. Men utvalget understreker at varetektsfengsling normalt ikke er forholdsmessig der siktelsen utelukkende gjelder overtredelse av straffeloven § 232 a om mindre narkotikaovertridelse. Et eventuelt behov for varetektsfengsling antas i hvert fall delvis å være dekket gjennom den særlige regelen om unndragelsesfare i § 184 annet ledd første punktum, jf. § 173 annet ledd.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at virkeområdet for unntakene i straffeprosessloven § 171 annet ledd utvides til «overtredelse av straffeloven §§ 232 a eller 323».

Utvalget understreker at et ønske om en samtale med mistenkte, gjerne på et sted der samtalen ikke kan høres eller observeres av andre, ikke i seg selv gir grunnlag for pågrepelse. Mistenktes egen forklaring er ikke et «bevis i saken» som kan forspilles etter § 171 første ledd nr. 2 om bevisforspillelsesfare.⁵² Denne type frihetsberøvelse vil også lett undergrave mistenktes rett til å forholde seg taus, og den kan misbrukes til å skaffe informasjon om andre narkotikasaker eller etterretningsinformasjon.

⁵¹ Se Prop. 64 L (2014–2015) s. 76–77 (punkt 6.7.2.3).

⁵² Se bl.a. sammenfatningen av rettspraksis i HR-2017-1677-A avsnitt 18.

Del IV
Forebygging – barn og unge

Kapittel 15

Mandatet og de spørsmål utvalget vil gå nærmere inn på

15.1 Innledning

15.1.1 Generelt om mandatet

Mandatet er styrende for hvilke spørsmål utvalget skal behandle. Utvalget tolker mandatet slik at det å forebygge bruk av narkotika er en del av mandatet. Mandatet bør videre forstås slik at utredningen om forebygging bør avgrensas til *politiets* forebyggende virksomhet, og til politiets innsats for å forebygge bruk av narkotika hos *barn og unge*. Utvalget vil vurdere politiets forebyggende rolle både i og utenfor straffespetet. Utvalget vil i den forbindelse drøfte i hvilken grad vilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker og vilkår om å avgi rusprøver, kan anvendes som en strafferettslig reaksjon. Videre vil utvalget foreslå en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d som gir påtalemyndigheten adgang til å henlegge en straffesak og i stedet overføre saken til rådgivende enhet for russaker, samt en adgang for politiet til ikke å opprette straffesak og i stedet overføre saken til rådgivende enhet for russaker.

Forebygging av narkotikalovbrudd er ikke uttrykkelig nevnt i beskrivelsen av utvalgets oppdrag i mandatet (mandatets punkt 2). Det fremgår likevel at bakgrunnen for oppdraget er at utvalget skal se nærmere på bestemte strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål i tilknytning til regjeringens *forebyggings- og behandlingsreform* (mandatets punkt 1). Reformen skal forankres i en i en stortingsmelding som skal legges frem i 2024. I mandatets punkt 1 fremgår det at «[m]ålsettingen er å styrke kvaliteten i behandlingen og oppfølgingen av mennesker med rusproblemer». I tillegg er det presisert at regjeringen er opptatt av at politiet skal ha egnede virkemidler for å «motvirke» narkotikalovbrudd blant unge. Dette er utdypet slik:

Videre er regjeringen opptatt av å sikre at politiet fortsatt skal ha egnede virkemidler for å kunne avdekke og motvirke bruk og til-

hørende befatning med narkotika blant unge. Bruk av narkotika kan ha alvorlige helseskadelige konsekvenser og har negative virkninger både for pårørende og for samfunnet.

På denne bakgrunn vil utvalget drøfte vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker som en alternativ strafferettslig reaksjon og som et forebyggende tiltak utenfor straffesak og ved henleggelse av straffesak, samt bruk av ruskontroll som en alternativ strafferettslig reaksjon, særlig overfor barn og unge. Forståelsen av mandatet relatert til disse temaene, omtales i punkt 15.1.2 til 15.1.5 nedenfor.

15.1.2 Møte ved rådgivende enhet for russaker som strafferettslig reaksjon

I mandatet er utvalget gitt i oppdrag å «legge vekt på at avdekking er viktig for [...] muligheten til å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker» (mandatets punkt 2).

Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd at «[k]ommunen skal ha en «rådgivende enhet for russaker». Enhetene har etter denne bestemmelsen blant annet ansvar for å ta imot personer når oppmøte for enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon. Slik møteplikt kan fastsettes etter nærmere gitte kriterier i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Utvalget vil derfor i punkt 16.6 drøfte muligheten for å anvende dette vilkåret.

Utvalget går i utgangspunktet ikke inn på om enhetene bør ha ytterligere lovpålagte oppgaver eller hvordan de bør organiseres. Eventuelle spørsmål om hvorvidt helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b bør endres slik at enhetene kan tilføres andre lovpålagte oppgaver, eller hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde dagens struktur hvor enhetene er organisert under helse- og omsorgslovgivningen (og ikke som en del av for eksempel konfliktrådene), ligger i utgangspunktet utenfor mandatet.

Utvalget bemerker likevel at utvalgets arbeid har vist at gjeldende organisering av rådgivende enhet for russaker kan skape noen utfordringer for gjennomføring av den strafferettslige reaksjonen etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Det oppstår et visst spenningsforhold mellom helselovgivningen og straffegjennomføringen ved at rådgivende enhet for russaker er organisert under helse- og omsorgslovgivningen, men er gitt i oppgave å følge opp en strafferettslig reaksjon. Blant annet må det i fastleggningen av det konkrete innholdet i den strafferettslige møteplikten ved enhetene, trekkes en grense mot hva som anses som helsehjelp etter helselovgivningen, og dermed utløser bestemte krav til saksbehandlingen og forsvarlig tjenesteytelse. Utvalget kommer tilbake til dette i punkt 16.6.3.3 Et tilsvarende spenningsforhold oppstår ikke ved gjennomføring av andre strafferettslige reaksjoner som er organisert under for eksempel konfliktrådet, blant annet ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet.

15.1.3 Ruskontroll som strafferettslig reaksjon

Rådgivende enhet for russaker er etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd også gitt i oppgave å gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d dersom dette er satt som vilkår. Som nevnt over, peker mandatet på at avdekking er viktig for å ta i bruk alternative straffereaksjoner «som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker». Møteplikt hos enhetene er altså fremhevet som et eksempel på en alternativ reaksjon, og mandatet åpner således for at avdekking kan være viktig for å ta i bruk også andre alternative reaksjoner.

Ruskontroll som strafferettslig særvilkår peker seg ut ettersom de aktuelle enhetene er fremhevet i mandatet, og har ansvar for å gjennomføre ruskontrollen når dette er satt som vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d. Utvalget behandler derfor ruskontroll som strafferettslig særvilkår i punkt 16.7.

Flere individuelt tilpassede strafferettslige reaksjoner vil kunne anses å ha en forebyggende virkning mot at unge bruker narkotika, og dermed ha betydning for regjeringens mål med reformen. Det ligger likevel utenfor mandatet å foreta en bred gjennomgang av slike reaksjoner, herunder andre strafferettslige reaksjoner som inkluderer ruskontroll. Utvalget behandler derfor ikke for eksempel ruskontroll ved gjennomføring av samfunnsstraff og ruskontroll ved gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff i kon-

fliktrådet. Utvalget behandler heller ikke såkalte «frivillige ruskontrakter» utenfor straffesak. Se likevel punkt 15.2.4.6, hvor temaet er omtalt.

15.1.4 Henvisning til rådgivende enhet for russaker – utenfor straffesak og ved henleggelse av straffesak

Mandatets forhold til regjeringens forebyggings- og behandlingsreform fremgår under overskriften «Straffeprosessuelle tvangsmidler», og spørsmålet som utvalget skal utrede er konkretisert slik (mandatets punkt 2):

[o]m politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk der det eventuelt kan bidra til regjeringens mål med reformen.

Problemstillingen som utvalget skal behandle er videre konkretisert slik (mandatets punkt 2 under samme overskrift):

[o]m de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk hos unge, og drøfte og begrunne hvilke konkrete virkemidler politiet eventuelt har behov for.

Mandatet bruker her betegnelsen «straffeprosessuelle virkemidler», og utvalget behandler politiets tilgang til straffeprosessuelle virkemidler i utredningens del III. Videre bruker mandatet betegnelsen «virkemidler» i relasjon til spørsmålet om hva politiet eventuelt har behov for i innsatsen mot narkotikalovbrudd. Det oppstår her spørsmål om utvalgets arbeid skal avgrenses til rene strafferettslige eller straffeprosessuelle tvangsmidler, eller om utvalget også bør se på tiltak utenfor den ordinære straffesaksbehandlingen som vil kunne bidra til regjeringens mål med reformen.

Forebygging er en viktig del av politiets innsats mot narkotikalovbrudd. Effektiv etterforskning kan bidra til både å avdekke bruk av og befatning med narkotika og motvirke nye lovbrudd. Gjennom etterforskningen kan politiet tilføres viktig kunnskap om personer og miljøer som gjør at politiet kan identifisere tiltak for å forebygge nye narkotikalovbrudd. Individuelt tilpassede straffereaksjoner kan også ha en forebyggende virkning. I tillegg har politiet en sentral rolle som forebygger utenfor straffesparet. Når

mandatet leses i sammenheng med regjeringens uttrykte mål med reformen, mener utvalget at mandatet bør forstås slik at utvalget – i tillegg til politiets tilgang til strafferettslige og straffeprosessuelle virkemidler i straffesakssporet – også bør vurdere om politiet har behov for virkemidler i et forebyggende spor (utenfor straffesak) i innsatsen mot narkotikalovbrudd.

Rådgivende enhet for russaker er særskilt fremhevet i mandatet, og utvalget skal som nevnt legge vekt på at avdekking er viktig for å «kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker» (mandatets punkt 2). På denne bakgrunn vil utvalget vurdere om enhetene kan tas i bruk av politiet som et forebyggende tiltak også utenfor straffesakssporet, samt av påtalemyndigheten i forbindelse med henleggelse av straffesak. I punkt 17.5 behandler derfor utvalget spørsmålet om påtalemyndigheten kan henlegge en sak, eller om politiet kan la være å opprette straffesak, og i begge tilfeller i stedet henviser personen til enheten.

For øvrig avgrenser utvalget mot andre myndigheters og aktørers forebyggende arbeid, for eksempel barneverntjenesten, skole og helsevesen, og mot politiets tverretatlige samarbeid med andre myndigheter og aktører. Utvalget drøfter derfor ikke om også andre aktører enn politi og påtalemyndighet bør kunne henviser personer til rådgivende enhet for russaker. Utvalget avgrenser også mot politiets generelle oppgave som forebygger, for eksempel gjennom utadrettet forebyggende arbeid (blant annet å besøke skoler o.l.), samt mot politiets forebyggende virkemidler etter politiloven mv. (polisiære tiltak) som eventuelt kan ha betydning for å ivareta formålet med reformen. Utvalget vil likevel gi en kort oversikt over politiets ulike roller ved rusforebygging, herunder omtale politiets samhandling med andre aktører, og politiets ulike forebyggende virkemidler overfor barn og unge, ettersom dette danner et viktig bakteppe for de spørsmålene utvalget skal behandle.

15.1.5 Målgruppen: Barn og unge

Mandatet skiller i begrenset grad mellom ulike persongrupper som politiets virkemidler skal rettes mot, med unntak av at personer med rusmiddelavhengighet er særlig trukket frem. Dette dekkes i utredningen del III når det gjelder politiets straffeprosessuelle tvangsmidler, og i del II behandler utvalget den strafferettslige betydningen av om en person anses å ha en rusmiddel-

avhengighet. I mandatets beskrivelse av bakgrunnen for oppdraget, er også oppmerksomheten særlig rettet mot en yngre aldersgruppe. Dette er konkretisert slik (mandatets punkt 1):

Videre er regjeringen opptatt av å sikre at politiet fortsatt skal ha egnede virkemidler for å kunne avdekke og motvirke bruk og tilhørende befatning med narkotika *blant unge* [utvalgets utheving].

I tillegg fremgår det at utvalget skal utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk «hos unge» (mandatets punkt 2). Videre følger det av samme avsnitt at utvalget skal legge vekt på at avdekking er viktig for å motvirke narkotikabruk og kunne «intervenere tidlig».

Personer under 18 år er juridisk ansett som barn og har en særlig beskyttelse etter norsk rett og internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet til å følge. Når utvalget etter dette skal vurdere strafferettslige reaksjoner som å møte ved rådgivende enhet for russaker og ruskontroll, og henvisning til rådgivende enhet utenfor straffesak eller i forbindelse med henleggelse av straffesak, er derfor forebygging overfor barn og unge – definert som personer under 18 år – det helt sentrale i vurderingen.

15.2 Politiets ulike roller ved forebygging av narkotikabruk

15.2.1 Innledning

Politiet har et bredt samfunnsoppdrag som helt overordnet består i å forebygge, bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen.¹ Politiets primæroppgaver er definert i politiloven § 2. Her er forebygging særskilt nevnt, jf. § 2 nr. 2. I tillegg er oppgavene i korte trekk å avdekke kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold, opprettholde ro og orden, forebygge kriminalitet, yte hjelp og bistand, samt andre forvaltningsopp-gaver som følger av loven.

Politiets forebyggende oppgaver utføres i hovedsak innenfor to regelsystem: Det polisiære sporet og straffesakssporet. Det polisiære sporet inngår i det forvaltningsrettslige systemet, og fagledelsen er underlagt Politidirektoratet. I tillegg til forebygging, omfatter dette arbeidet blant annet politiets ansvar med å opprettholde lov og

¹ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* s. 86.

orden, ivareta sikkerheten til enkeltpersoner, samt avverge og stanse lovbrudd (ordens-tjenesten). Politiets forebyggende arbeid er en sentral del av det polisiære sporet, og politiet er blant annet gitt flere hjemler og fullmakter gjennom særlig politiloven til å iverksette ulike forebyggende tiltak. I straffesakssporet inngår etterforskning og å forfølge straffbare forhold. Forebygging er også sentralt i straffesaksbehandlingen. Både gjennom valg av straffereaksjon, men også ved at etterforskning kan gi politi og påtalemyndighet kunnskap om personer som er involvert i kriminaliteten, og gi grunnlag for å sette i verk tiltak for å forebygge at nye straffbare forhold skal skje. Fagledelsen av straffesaksbehandlingen ligger hos riksadvokaten, se nærmere omtale i punkt 12.2.

Politiets oppgaver i det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge må ses i sammenheng med innsatsen fra andre aktører. Ansvaret for rusforebygging ligger hos flere sektorer, og det er en rekke aktører som har en rolle og et ansvar på feltet. Som nevnt ligger det utenfor mandatet å vurdere politiets rolle som forebygger generelt gjennom utadrettet forebyggende eller oppsøkende virksomhet, og/eller gjennom tverrfaglig eller tverretattlig samarbeid med andre aktører og offentlige myndigheter, for eksempel barneverntjeneste, skole og helsevesen. Politiets overordnede rolle som forebygger og politiets brede spekter av oppgaver på rusfeltet, danner likevel et viktig bakteppe for de spørsmålene utvalget skal drøfte. På denne bakgrunn vil utvalget først, i punkt 15.2, gi en kort overordnet omtale av politiets ulike roller som forebygger gjennom valg av strafferettslig reaksjon, som forebygger i et polisiært spor og som forebygger i samhandlingen med andre aktører.

15.2.2 Forebygging som politiets hovedstrategi

Forebygging er definert som politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for alle oppgavene som politiet skal løse.² Dette fremgår av politiets strategiplan for forebygging:³

Politiet skal bidra til redusert kriminalitet og økt trygghet for innbyggerne. Politiet gjør

² Se St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*. Se særlig s. 81 flg. hvor det presiseres at politiet – i samarbeid med andre offentlige og private aktører – skal ha forebygging som hovedstrategi.

³ Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten, Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), s. 3.

størst nytte for seg dersom den samlede innsatsen bidrar til å redusere forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Forebygging sparer samfunnet for økonomiske og menneskelige kostnader. Innsats i forkant er bedre enn å reparere i etterkant. Forebygging er derfor politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for all oppgaveløsning.

En sentral ambisjon er derfor at politiet skal være i forkant av kriminaliteten, og forebyggende innsats skal være formålet langs hele tidsaksen, både før, under og etter kriminalitet.

Det følger av strategiplanen at politiet skal arbeide systematisk, planmessig og kunnskapsbasert med forebygging og ha et tett samarbeid på tvers av fagområder. Det vises til at funksjonelle og geografiske driftsenheter i politiet har ansvar for forebyggende arbeid som eget fagområde, og skal sikre samhandling og informasjonssflyt mellom relevante aktører. Videre skal politipatruljer i det enkelte politidistrikt arbeide for i størst mulig grad å være i forkant, ved å hindre kriminelle handlinger eller forhindre ny kriminalitet. Det er også et mål ved strategiplanen at samhandlingen og deling av informasjon skal styrkes mellom straffesaksbehandling og øvrige fagområder i politiet, og politiet skal rutinemessig vurdere behovet for forebyggende tiltak før en straffesak avsluttes. Videre skal strategiplanen bidra til en mer enhetlig forståelse av og tilnærming til forebygging i politiet, og forankre at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet.

Strategiplanen har også en klar ambisjon om å tydeliggjøre behovet for samarbeid og samhandling med andre sektorer utenfor politiet. Det er presisert at politiet ikke har ansvaret for forebygging alene, og at forebygging skal skje i et nært og forpliktende samarbeid med øvrige offentlige instanser. Samhandlingen med andre aktører er også et sentralt tema i Justis- og beredskapsdepartementets handlingsplan for politiet mot 2025.⁴ Her understrekes det at forebyggende arbeid krever tett dialog med og samarbeid mellom flere aktører, og en uttrykt målsetning er å styrke samarbeidet mellom særlig politiet og kommunene. Utvalget kommet tilbake til politiets samhandling med andre aktører i punkt 15.2.5.

At forebygging er i kjernen av politiets samfunnsoppdrag, er også kommet til uttrykk i politi-

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, Trygghet i hverdagen, Handlingsplan mot 2025, s. 13–14.

loven § 1 annet ledd. Det fremgår der at politiet «gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig». Betydningen av politiets forebyggende arbeid er også løftet frem i politiinstruksen § 2-1 hvor det heter at «[i] ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser».⁵

Politiets forebyggende arbeid er også fremhevet i riksadvokatens brev til utvalget, som er omtalt i punkt 12.2.2 ovenfor. I brevet heter det:

[...] det [er] også viktig å minne om at politiets hovedstrategi for kriminalitetsbekjempelsen er forebygging, mens påtalemyndigheten – gjennom straffesaksbehandlingen – kan erverve kunnskap som er relevant for bruk i politiets forebyggende arbeid.⁶

Politiet har videre utarbeidet nasjonale retningslinjer som regulerer hvordan politiet skal opptre i ethvert møte med barn. Følgende barnefaglige prinsipper skal legges til grunn:⁷

1. Trygghet: Politiet skal legge til rette for trygghet i situasjonen ved å opptre rolig og vennlig overfor barnet.
2. Forståelse: Politiet skal skape forståelse og forklare situasjonen ved å gi tilpasset og tilrettelagt informasjon til foreldre/foresatte og barnet.
3. Forutsigbarhet: Politiet skal legge til rette for forutsigbarhet ved å forklare foreldre/foresatte og barnet hva som skal skje og hvordan det vil skje.
4. Involvering: Politiet skal involvere barnet og foreldre/foresatte ved å være i direkte dialog slik at de i størst mulig grad kan være med å påvirke egen situasjon, og slik at foreldre/foresatte blir i bedre stand til å trygge sine barn.

Retningslinjene er utarbeidet for å øke bevissheten rundt barns rettigheter og å styrke politiets kompetanse ved vurderingen hva som er et hen-

siktsmessig og forholdsmessig tiltak i møter med barn.

15.2.3 Forebygging innenfor straffesporet

15.2.3.1 Innledning

Strafferettslig forfølgning kan ha en forebyggende effekt. Formålet med straffen er at den skal ha en avskrekkende effekt (allmennprevensjon), og å bidra til at gjerningspersonen avstår fra å begå nye straffbare handlinger (individualprevensjon). I tillegg kan etterforskningen føre til at politi og påtalemyndighet får kunnskap som gjør at tiltak kan identifiseres og iverksettes for å forebygge nye straffbare forhold. Det forebyggende formålet med straffen er særlig fremhevet ved enkelte alternative straffereaksjoner overfor barn og unge. Som det fremgår ovenfor, har utvalget avgrenset utredningen til å drøfte ruskontroll og pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker som strafferettslige særvilkår. I det følgende vil utvalget først omtale kort enkelte temaer knyttet til etterforskning mot barn, samt redegjøre for omfanget av straffesaker mot barn (statistikk over antallet etterforskede saker med barn) og saksbehandlingstid.

15.2.3.2 Etterforskning mot barn

Det kan spørres om politi og påtalemyndighet i ethvert tilfelle – når det er tale om mindre alvorlig narkotikakriminalitet (som bruk og innehav av narkotika til egen bruk) – har en plikt til å starte etterforskning, eller om politiet for eksempel kan velge å «overse» forholdet, og heller velge andre tiltak utenfor straffesporet. Utvalget har drøftet spørsmålet generelt i punkt 12.3.1 ovenfor, og som det videre fremgår av punkt 17.2.2 under antar utvalget at denne skjønnsfriheten er begrenset når barn er mistenkt for befatning med narkotika.

Riksadvokaten har utarbeidet retningslinjer for politiavhør av barn (og særlig sårbare personer) som er mistenkt i straffesak.⁸ I retningslinjene punkt 3.2 er det presisert at barn som avhøres av politiet (selvsagt) har de samme straffeprosessuelle rettigheter som voksne. I tillegg fremgår (fotnoter i originalen er utelatt og erstattet av utvalgets fotnoter):

Når et barn skal avhøres med status som mistenkt, er [...] følgende rettigheter og krav særlig aktuelle:

⁵ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen), FOR-1990-06-22-3963.

⁶ Riksadvokatens brev 29. januar 2024 til utvalget.

⁷ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje, Politiets møter med barn, godkjent 29. november 2022, s. 9.

⁸ Se riksadvokatens retningslinjer, RA-2023-1676.

- Forsvarer skal oppnevnes når særlige grunner taler for det.⁹
- Vergene skal så vidt mulig underrettes om avhøret og skal som hovedregel gis anledning til å være til stede og til å uttale seg.¹⁰
- Barneverntjenesten skal så vidt mulig underrettes om avhøres, med mindre saken er bagatellmessig, og gis anledning til å være til stede.¹¹

Straffeprosessloven oppstiller også flere rettsikkerhetsgarantier som tar sikte på å belyse barnets situasjon og ivareta barnets behov for beskyttelse. Blant annet har politiet etter straffeprosessloven § 232 a første ledd en varslingsplikt overfor barnevernet. Ved iverksetting av etterforskning mot en person under 18 år, skal politiet «straks» varsle barneverntjenesten med mindre saken er av «bagatellmessig art». Varslingsplikten må også ses i sammenheng med barnevernsloven § 13-2 første ledd bokstav d, hvor det fremgår at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt skal varsle barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold blant annet «når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd», eller «ved problematisk bruk av rusmidler». Som utvalget kommer tilbake til i punkt 15.2.5.2, kan varslingsplikten etter § 13-2 første ledd bokstav d trolig ikke forstås slik at politiet alltid må varsle barnevernet når etterforskning innledes mot en person under 18 år for bruk eller innehav av narkotika til egen bruk. Se også punkt 12.3.1 ovenfor.

Ved avhør av mistenkte under 18 år skal barnevernstjenesten få være til stede «dersom det er høve til det», jf. § 232 a annet ledd. Dette er fulgt opp i de nevnte retningslinjene fra riksadvokaten, hvor det i tillegg er presisert at vergene så vidt mulig skal underrettes og gis mulighet til å være til stede under avhøret, jf. retningslinjene punkt 3.2. Rettighetene til vergene og barneverntjenesten fremgår også uttrykkelig av påtaleinstruksen § 8-3 annet og fjerde ledd.

I tillegg har straffeprosessloven §§ 161-164 og påtaleinstruksen § 14-1 første ledd regler om innhenting av personundersøkelse, og straffeprosessloven § 161 a første ledd, jf. annet ledd oppstiller en særlig plikt til å innhente personunder-

søkelse hvis siktede er under 18 år. Som utvalget kommer tilbake til i punkt 16.5.2.3, vil det i saker om bruk eller innehav av narkotika til egen bruk normalt ikke innhentes personundersøkelse, selv om mistenkte er under 18 år, blant annet som følge av kravet til rask saksbehandling.

15.2.3.3 Frister for saksbehandlingen

Det er viktig med en effektiv saksbehandling i saker der et barn er mistenkt. Barn og unge har ofte et kort tidsperspektiv. For at straffen skal ha forebyggende og preventiv effekt, må den komme raskt. Det er grunn til å tro at den preventive effekten for unge lovbrutere er størst når reaksjonen kommer kort tid etter lovbruddet. Ved å reagere raskt kan samfunnet ha større mulighet for å avbryte kriminaliteten og bidra til positiv utvikling. Dette er bakgrunnen for at straffeprosessloven § 249 annet ledd oppstiller egne frister for saksbehandlingen når mistenkte er under 18 år. Saken skal da etterforskes og påtaleavgjøres innen seks uker (42 dager) «etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken».¹²

Betydningen av kort saksbehandlingstid er også fremhevet i riksadvokatens prioriteringsrundskriv for 2024, hvor det presiseres at politidistriktene må ha gode rutiner for å oppfylle nevnte krav til saksbehandlingstid.¹³ For Den høyere påtalemyndighet gjelder i tillegg et bestemt resultatkrav i denne sakstypen. I prioriteringsrundskrivet punkt 3 fremgår det:

I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal statsadvokaten avgjøre spørsmålet om tiltale eller oversende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse innen 15 dager fra saken ble mottatt fra politiet. Påtalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

I tabell 15.1 gis det en oversikt over saksbehandlingstid i saker med siktede under 18 år. Tabellen gjelder saksbehandlingstid i samtlige sakstyper,

⁹ Se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) s. 26, Rt-2015-844 avsnitt 28 og HR-2018-946-U avsnitt 12.

¹⁰ Jf. påtaleinstruksen § 8-3 annet ledd.

¹¹ Jf. straffeprosessloven § 232 a annet ledd og påtaleinstruksen § 8-3 fjerde ledd.

¹² Se nærmere om bakgrunnen for bestemmelsen i rapport fra Arbeidsgruppe I, ledet av daværende assisterende riksadvokat Hans-Petter Jahre, hvor forslaget om å lovfeste en frist på seks uker for påtalevedtak i saker med unge lovbrutere (personer under 18 år) ble fremsatt. I høringsnotatet 11. desember 2000 var departementet enig med arbeidsgruppen, og redegjør der nærmere for betydningen av rask saksbehandling i saker med unge lovbrutere (s. 8).

¹³ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 punkt 3.

Tabell 15.1 Saksbehandlingstid i U18-saker¹

	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 2021–2022
Antall forhold med frist i alt	16364	17529	16919	16665	16956	1,7 %
Gj.sn. saksbehandlingstid, alle forhold	55	52	46	41	43	2,1
Gj.sn. saksbehandlingstid, oppklarte forhold	50	46	41	37	38	1,3
Oppklaringsprosent	82 %	81 %	81 %	81 %	81 %	0,5
Andel innenfor frist	65 %	70 %	72 %	71 %	70 %	-0,6

¹ Tabellen er hentet fra PODs og riksadvokatens rapport «Straffesaksbehandlingen 2022», s. 48.

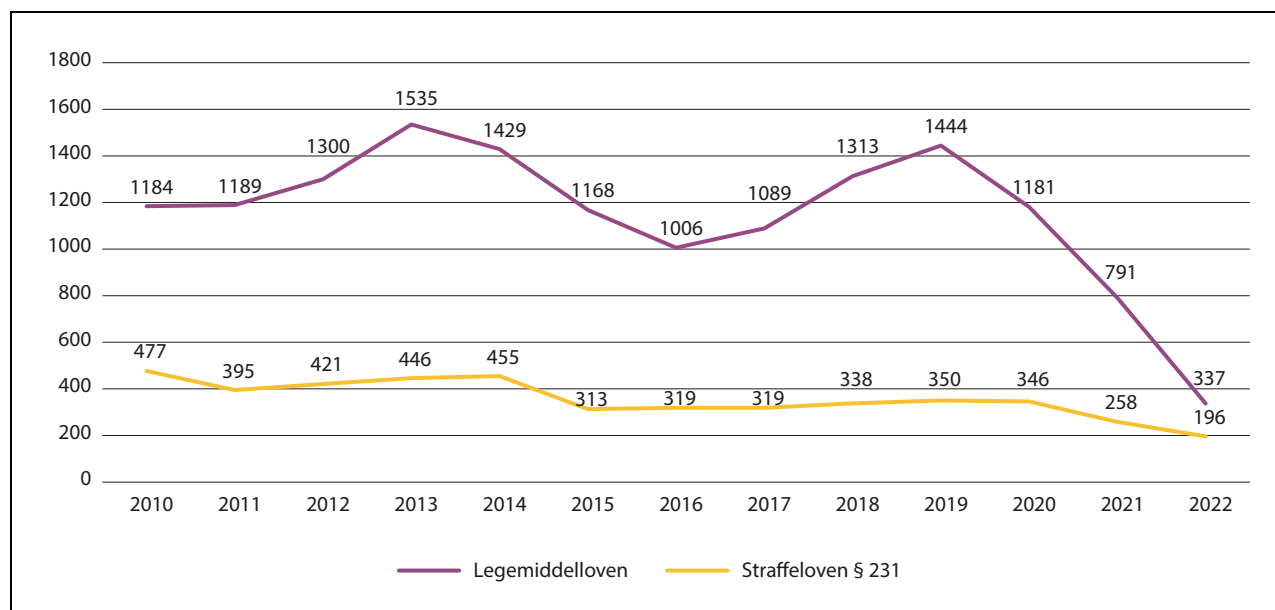
og er altså ikke begrenset til bruk og innehav av narkotika til egen bruk.

Som tabellen viser var det i 2022 påtaleavgjort noen flere forhold med gjerningspersoner under 18 år enn i 2021. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de oppklarte sakene er i 2022 angitt til 38 dager mot 37 dager i 2021. Det fremgår at 70 % av sakene er behandlet innen fastsatt frist. I møte med Helsedirektoratet har utvalget fått opplyst at det erfaringsvis tar mellom 30 og 60 dager fra en person blir mistenkt til rådgivende enhet for russaker mottar informasjon om at en person har fått pålegg om å møte (i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k). Utvalget har ikke funnet grunn til å

innhente statistikk spesifikt for denne straffe-reaksjonen fra riksadvokaten og/eller Politidirektoratet.

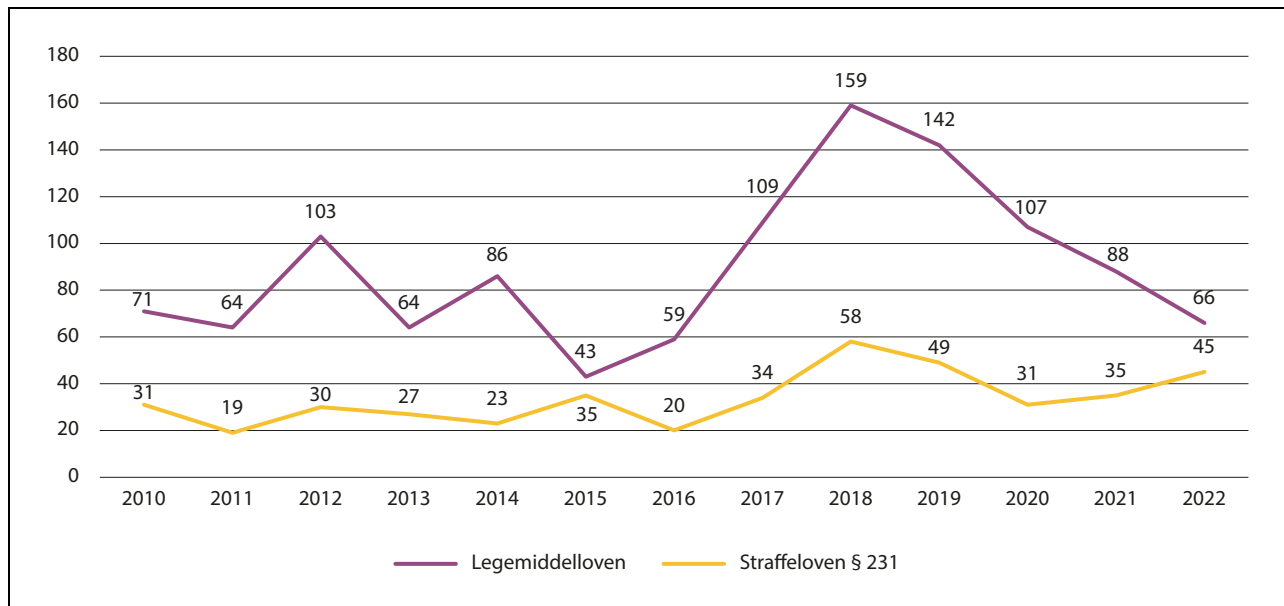
15.2.3.4 Straffesaksavvikling – antall etterforskede saker for narkotikalovbrudd mot ungdom

Nedenfor følger en oversikt over anmeldelser og siktelsener for narkotikalovbrudd i saker hvor mistenkte er under 18 år. Oversikten fremgår også under punkt 8.3 ovenfor, men tas i tillegg inn her for sammenhengens skyld. Tallene viser hvor mange slike saker som er anmeldt til politiet, uten at det nødvendigvis har endt med en strafferettslig reaksjon.



Figur 15.1 Antallet siktelsener mot personer 15–17 år, 2010–2022, for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven og straffeloven § 231.

Kilde: SSB, tabell 09410.



Figur 15.2 Antallet siktelser mot personer under 15 år, 2010–2022, for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven og straffeloven § 231.

Kilde: SSB, tabell 09410.

Det fremgår her at det har vært en nedgang i antallet narkotikasaker som har vært etterforsket mot barn i alderen 15–17 år i perioden fra 2019 til 2022. I 2019 ble det etterforsket totalt 1794 narkotikasaker mot denne gruppen (inkludert både overtridelser av legemiddeloven og straffeloven § 231). I 2022 var dette tallet nede i 533 saker, en nedgang på ca. 70 %.

Politiet etterforsker også narkotikasaker hvor siktede er under den kriminelle lavalder på 15 år.¹⁴ Antallet saker i denne kategorien fremstilles i figur 15.2.

Antallet saker hvor siktede er under 15 år har på landsbasis variert betydelig i løpet av de siste 10 årene, med det laveste nivået i 2015 på 79 saker, og det høyeste antallet i 2018 på 217 saker. Fra 2019 til 2022 har det vært en årlig nedgang i antallet saker politiet har etterforsket overfor denne persongruppen, og til sammen er antallet saker halvert i den aktuelle perioden. Når det gjelder redegjørelse for straffesaksutviklingen i narkotikasaker generelt, oppklaringsprosent og sammenligningen med utvikling av andre typer lovbrudd, vises det til punkt 8.3 over.

15.2.4 Forebygging i det politisære sporet

15.2.4.1 Innledning

Som nevnt, vil utvalget i punkt 17.5 vurdere om rådgivende enhet for russaker kan være et virkemiddel for politiet også utenfor straffesak og i forbindelse med henleggelse av straffesak. Politiet har en generell skjønnsfrihet til å velge tiltak i det forebyggende sporet, i stedet for eller i tillegg til å opprette straffesak. Rekkevidden av denne skjønnsfriheten kommer utvalget tilbake til i forbindelse med vurderingen av om politiet bør gis adgang til å henvise personer til rådgivende enhet for russaker. Det ligger utenfor mandatet å vurdere politiets generelle behov for virkemidler i det rusforebyggende arbeidet overfor ungdom. Politiets ulike tiltak utenfor straffesak danner likevel et viktig bakteppe for utvalgets vurdering. I det følgende gir derfor utvalget en omtale av politiets ulike virkemidler mot barn og unge i det politisære sporet.

15.2.4.2 OPS-ordning – advarsler

Politiets tjenestepersonell (uten påtalemyndighet) har en viss ulovfestet adgang til å avgjøre mindre alvorlige lovbrudd med en advarsel, slik at forholdet anses muntlig oppgjort på stedet (OPS).¹⁵ Dette er betegnet som politiets «OPS-kompetanse» eller «OPS-ordning», og bygger på sikker sedvanerett. Ordningen er omtalt i riksadvokatens

¹⁴ Etterforskningsplikten gjelder også der en mulig lovbrøyer ikke kan straffes fordi hen var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd og riksadvokatens retningslinjer for politiavhør av barn som mistenkt i straffesak, RA-2023-1676 punkt 4.2.

rundskriv nr. 3/1999, hvor det legges til grunn at «[i] praksis er det akseptert en skjønsmessig adgang for polititjenestemenn til å løse bagatellsaker på stedet».¹⁶ I slike tilfeller settes det ikke i gang etterforskning, og det skrives ikke rapport eller anmeldelse. At politibetjenter kan gi advarsel fremfor å anmelde, er en praktisk og nødvendig forlengelse av oppportunitetsprinsippet.¹⁷ Selv om riksadvokaten har omtalt bruk og besittelse av narkotika til egen bruk som mindre alvorlig kriminalitet, antar utvalget at sakstypen regelmessig ikke kan anses som bagatellmessig når det er personer under 18 år som begår lovbruddet.¹⁸ Adgangen til å bruke OPS-kompetansen i disse tilfellene bør derfor være begrenset, jf. nærmere punkt 17.2.2 om politiets skjønnsfrihet til å starte etterforskning overfor barn og punkt 12.3.1 om iverksetting, avgrensning og avslutning av etterforskning.

Det kan reises spørsmål om OPS-ordningen gir særlig forebyggende virkning ettersom avgjørelsene rutinemessig ikke blir registrert. Det er likevel ikke noe i veien for at politiet etter gjeldende rett etablerer loggføringsrutiner i politiets eksisterende registre for å sikre notoritet og gjenfinnbarhet i den enkelte sak. Det er også mulig å se for seg etablering av en egen form for registreringsordning eller et «advarsel-register», slik at advarselen ville bli mer formalisert, i tillegg til å være enkel gjenfinnbar ved eventuell ny overtrедelse. En slik formalisering av OPS-kompetansen er foreslått av Tor-Geir Myhrer i artikkelen «Forenklet straffefølgning: «Påtalearbeid» på stedet?», hvor det blant annet er pekt på at fordelene ved en slik lavterskel-reaksjon ville være å unngå belastning av straffesystemet for enkelte mindre alvorlige lovbrudd.¹⁹ Videre fremheves det at dagens uformelle OPS-avgjørelser i så fall kunne fått virkning som et strafferettslig «gult kort», i stedet for et «verdiløst slag i luften».

¹⁵ OPS-ordningen er i første rekke omtalt som en politisær beføyelse og et operativt virkemiddel for politibetjenter i håndhevelsen av den offentlige ro, orden og sikkerhet. I Kjelby, Påtalerett s. 314 flg. er likevel OPS-ordningen også beskrevet som ett av politiets virkemidler på straffesaksområdet, altså som et ledd i politiets virksomhet som anmeldelse-, etterforsknings-, og påtaleorgan. Ordningen er også nærmere beskrevet av Gert Johan Kjelby, «Politiets advarsler – OPS, don't do it again!», *Tidsskrift for strafferett*, 2018 s. 285–300.

¹⁶ Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt 3.

¹⁷ Dette er lagt til grunn av blant annet Hild Rønning, «Oppportunitetsprinsippet i politiretten», *Nordic Journal of Studies in Policing*, nr. 3/2020.

¹⁸ Riksadvokatens brev 9. april 2021.

¹⁹ Se Tor Geir Myhrer, «Forenklet straffefølgning: «Påtalearbeid» på stedet?», *Tidsskrift for strafferett*, 2020 s. 38–53.

Barneombudet har også i møte med utvalget nevnt muligheten for å innføre en formell advarselsordning for unge lovbrøyttere som et forebyggende tiltak. Utvalget antar at det kan være grunn til å se nærmere på en slik ordning. Spørsmålet ligger likevel på siden av mandatet, og utvalget drøfter som nevnt ikke tiltak utenfor straffesak ut over henvisning til rådgivende enhet for russaker.

15.2.4.3 Bekymringssamtale

Et sentralt tiltak overfor barn og unge ved bekymringer rundt bruk av rusmidler, er politiets «bekymringssamtale». Bekymringssamtalen er ikke en strafferettslig reaksjon. Formålet er å forebygge nye lovbrudd ved å intervensjonere tidlig.

Bekymringssamtalen har to spor. Det ene er pliktig oppmøte til samtale etter politiloven § 13 fjerde ledd. Det andre er frivillig oppmøte til samtale, som kan utledes av politiets generelle lov-pålagte oppdrag med å forebygge kriminalitet etter politiloven § 1 og § 2. Etter politiloven § 13 fjerde ledd kan politiet innkalle barn og/eller foresatte til pliktig bekymringssamtale når det er «grunn til å tro» at den unge har begått en straffbar handling. Formuleringen «grunn til å tro» betyr at det ikke stilles strenge krav til bevis for at barnet har begått den straffbare handlingen. Både barnet og foreldrene har plikt til å møte til en slik samtale, og kan bli hentet av politiet dersom de ikke møter, jf. bestemmelsens femte ledd. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig for politiet først å invitere til en frivillig samtale.

Både frivillig og pliktig samtale kan gjennomføres etter initiativ fra politiet selv, fra foresatte eller fra andre som melder inn en bekymring rundt et barn. Samtalen kan gjennomføres både som et innledende tiltak og som et oppfølgingstiltak etter en tidligere samtale, og kan gi grunnlag for en eventuell bekymringsmelding til barnevernet, eller at politiet formidler kontakt med kommunale hjelpetiltak. Rusreformutvalget har i sin utredning (side 238–240) vurdert bekymringssamtalen nærmere og pekt på enkelte problematiske forhold, blant annet risiko for stigmatisering ved tidlig intervensjon.

Det må vurderes konkret om bekymringssamtalen kan være et hensiktsmessig tiltak i den enkelte sak. I nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet fremgår det.²⁰

²⁰ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 8.

Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt det er aktuelt å gjennomføre en bekymringssamtale overfor den enkelte unge. Dette vil være særlig relevant når rus vurderes som en del av et utfordringsbilde som omfatter annen type kriminalitet.

Dersom bekymringen rundt barnet kun vurderes å være knyttet til bruk av rusmidler, bør det vurderes nøye hvorvidt bekymringssamtale er riktig virkemiddel. I slike tilfeller vil det være aktuelt for politiet, etter samtykke, å formidle kontakt med eksempelvis kommunale hjelpetiltak for samtale og for å få hjelp.

Verken barnet eller foreldrene har plikt til å forklare seg i samtalen. I riksadvokatens retningslinjer om politiavhør av barn som er mistenkt i straffesak er det presisert at politiets bekymringssamtale (og andre forebyggende tiltak) ikke er å anse som etterforskning.²¹ Det fremgår videre at det må tilstrebnes et tydelig skille mellom avhør i etterforskningsøyemed og andre samtaler med barn. Videre bør bekymringssamtaler gjennomføres i etterkant av et eventuelt politiavhør, og fortrinnsvis av en annen tjenesteperson enn den som har tatt avhøret.

Bruken av bekymringssamtalen som et forebyggende virkemiddel har vært under utvikling, og Politidirektoratet har utarbeidet en veileder for bekymringssamtalen.²² Målsetningen med veilederen har vært å klargjøre politiets ansvar, rolle og oppgaver knyttet til samtalen. Blant annet skal veilederen bidra til å videreutvikle kvaliteten i politiets arbeid med barn og unge, samt sikre god oppfølging av den unges utvikling og livssituasjon. Det følger av veilederen at samtalen skal være et verktøy for å finne frem til barnets og foresattes egen kapasitet og motivasjon til å starte på en positiv endring. Samtalen skal bidra til å kartlegge ungdommens livssituasjon, nettverk, årsaker til rusbruk samt risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer for gjentatt kriminalitet. Det skal videre legges vekt på ansvarliggjøring av den enkelte ungdom, finne ut av hvilken motivasjon og hvilke ønsker og mål ungdommen selv har, og å drøfte mulige tiltak for å hindre videre rusbruk og eventuelle hjelpebehov. Det kan gjøres nærmere avtaler om både kortsiktige og langsiktige mål for hvordan ung-

dommen selv kan bidra til å forebygge egen kriminalitet.

Verdifulle opplysninger som fremkommer i bekymringssamtalen, skal ifølge veilederen registreres hos politiet. Den aktuelle veilederen må ses i sammenheng med Helsedirektoratets retningslinjer for blant annet ansatte i det kommunale tjenesteapparatet om hvordan man skal gå frem hvis man oppdager et begynnende rusproblem hos barn.²³

15.2.4.4 *Vise eller bringe barnet hjem og varsling av verge*

Politielloven § 13 første og annet ledd hjemler ulike tiltak overfor barn i det forebyggende sporet. Dersom politiet påtreffer et barn under omstendigheter som innebærer en alvorlig risiko for barnets helse, kan politiet «vise eller bringe» barnet hjem, i tillegg til å varsle verge og orientere om bekymringene. I de nevnte retningslinjene om politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet fremgår det at barnet skal spørres om det er noe politiet bør ta hensyn til for å ivareta barnet i forbindelse med varsling av verge, og at barnet skal få tilpasset informasjon og mulighet til å formidle sine behov og synspunkter.²⁴ Videre fremgår det av retningslinjene at melding til barnevernet skal vurderes i hvert enkelt tilfelle.

15.2.4.5 *Besøks- og oppholdsforbud mv.*

Straffeprosessloven § 222 c gir etter gjeldende rett påtalemyndigheten hjemmel til å forby en person under 15 år å oppholde seg på et bestemt sted dersom det er «grunn til å tro» at opphold på stedet øker faren for at personen begår en ellers straffbar handling, jf. første ledd første punktum. Beslutningen treffes altså av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven, og ikke av politiet som tiltakene nevnt ovenfor. Tiltaket kan likevel anses som et forebyggende tiltak utenfor straffesporet og omtales ut fra sammenhengen her.

Oppholdsforbudet skal gjelde for et bestemt tidsrom, og for høyst seks måneder av gangen, jf. annet ledd. Oppholdsforbudet må være tilstrekkelig begrunnet og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep etter straffeprosessloven § 170 a, jf. § 222 c første ledd annet punktum. Barnet har

²¹ Riksadvokatens retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak, RA-2023-1676, punkt 4.6.

²² Veileder for politiets bekymringssamtale, Dialog for ansvar og positiv endring, Politidirektoratet 2011.

²³ Helsedirektoratet, Nasjonal faglig retningslinje «Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge», publisert 3. desember 2019.

²⁴ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 7.

rett til å uttale seg før beslutningen treffes, og vergen må samtykke. Dersom vergen ikke samtykker, må beslutningen bringes inn for retten, jf. § 222 c tredje og fjerde ledd. Dersom oppholdsforbudet brytes, kan politiet bringe barnet hjem etter politiloven § 13 første ledd.

Oppholdsforbud er ikke en strafferettslig reaksjon, men et forebyggende og beskyttende tiltak rettet mot barn. Tiltaket er ment å gi politiet mulighet til mer effektivt å kunne følge opp barn som oppholder seg i belastede og kriminelle miljøer, slik at den forebyggende innsatsen overfor barnet styrkes.²⁵ Oppholdsforbudet vil i det enkelte tilfelle kunne bidra til å beskytte barnet mot å begå kriminalitet i fremtiden, bryte opp uheldige miljøer og hjelpe foreldre med å sette grenser.

Slik bestemmelsen har vært utformet, kan oppholdsforbud ikke benyttes overfor personer eldre enn 15 år. Ved endringslov 20. desember 2023 nr. 110 er det vedtatt et nytt annet ledd i bestemmelsen om at tilsvarende forbud også kan ilegges ungdom mellom 15 og 18 år. Endringen trer i kraft 1. september 2024, se kongelig resolusjon 24. mai 2024. Nytt annet ledd lyder slik:

Oppholdsforbud som nevnt i første ledd kan ilegges et barn mellom 15 og 18 år dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at barnet begår en straffbar handling.

Bakgrunnen for lovendringen er ifølge Prop. 139 L (2022–2023) å forebygge at ungdom begår kriminalitet. Det er fremhevet at forbudet vil kunne benyttes overfor medlemmer av ungdomsgjenger som har et bestemt oppholdssted, så fremt opphold der antas å øke faren for at kriminalitet begås, samt overfor ungdom som oppsøker steder som brukes som tilholdssted for kriminelle grupperinger. Det antas at forbudet vil kunne bidra til å hindre rekruttering av ungdom til kriminelle miljøer, og svekke utviklingen av ungdomsgjenger som begår kriminalitet, men at det viktigste vil være å beskytte ungdommen selv mot å begå kriminalitet.²⁶

Videre har påtalemyndigheten adgang til, etter gitte vilkår, å ilegge personer over den kriminelle lavalder et «besøksforbud», eller å forby personer som har tilknytning til en voldelig gruppering å oppholde seg på bestemte steder, jf. straffeprosessloven § 222 a og 222 b. Formålet med besøksforbud er først og fremst å beskytte en nærmere

avgrenset krets av personer mot handlinger fra den som forbudet retter seg mot, mens formålet med å ilegge forbud mot å oppholde seg på bestemte steder, er å hindre oppgjør mellom voldelige grupperinger.²⁷

15.2.4.6 «Frivillige» ruskontrakter – utenfor straffesak

Som nevnt, vil utvalget i punkt 16.7 drøfte pålegg om å avgi rusprøver som særvilkår for en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 37 bokstav d. Rådgivende enhet for russaker har ansvar for å gjennomføre slik ruskontroll, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b.

Som det fremgår av utvalgets forståelse av mandatet og avgrensningene i punkt 15.1.3, ligger det på siden av mandatet å drøfte hvorvidt det bør være adgang til å inngå frivillige ruskontrakter utenfor straffesakssporet. Det ligger dermed også på siden av mandatet å drøfte med hvem slike kontrakter eventuelt bør inngås (for eksempel med rådgivende enhet for russaker, andre kommunale tjenestetilbud og/eller politiet), og hvordan en lovregulering av dette i tilfelle bør utformes. En slik frivillig ordning reiser flere organisatoriske og helserettslige spørsmål som departementet trolig bør se nærmere på, eventuelt i forbindelse med regjeringens forebyggings- og behandlingsreform. Ettersom temaet henger tett sammen med spørsmålet som utvalget skal drøfte, nemlig ruskontroll som en strafferettslig reaksjon, vil utvalget nedenfor likevel knytte noen korte kommentarer til temaet.

Betegnelsen ruskontrakt brukes i flere sammenhenger. Bruk av ruskontrakt utenfor straffesak som et forebyggende tiltak, omtales ofte som «frivillige ruskontrakter». Det kan for eksempel være at en person har inngått en avtale med politiet eller kommunen om rustesting over en gitt periode. Frivillige ruskontrakter har vært omdiskutert, og det er usikkert hvor stort omfang ordningen har hatt. I nasjonale retningslinjer for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet er det lagt til grunn at rusmiddeltesting skal ha hjemmel i lov, følge prosedyrer som er fastsatt av Helsedepartementet, og skal ikke (lenger) gjennomføres av politiet, eller på initiativ av politiet som et forebyggende tiltak.²⁸

²⁵ Ot.prp. nr. 106 (2001–2002) *Lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m.*, s. 52 flg.

²⁶ Prop. 139 L (2022–2023) s. 245 og 247 flg.

²⁷ Se Prop. 139 L (2022–2023) s. 243–244 og Ot.prp. nr. 85 (1996–97).

²⁸ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 11.

Etter det utvalget erfarer, brukes betegnelsen «frivillige ruskontrakter» også innenfor straffesporet i noen sammenhenger, blant annet i forbindelse med at det avtales ruskontroll som en del av ungdomsplanen i ungdomsoppfølging som strafferettslig reaksjon. Se for eksempel i punkt 16.7.2 hvor det gis nærmere beskrivelse av blant annet ungdomsoppfølging i kommunene Stord, Bømlo og Fitjar og TIUR-modellen i Ringsaker kommune.

Bruken av frivillige ruskontrakter utenfor straffesporet samt omfanget og legitimiteten av disse, er det redegjort nærmere for i Rusreformutvalgets utredning.²⁹ Rusreformutvalget har trukket frem flere betenkeligheter ved å bruke frivillige ruskontrakter (utenfor straffesak). Blant annet er det vist til at det ikke har vært utarbeidet nasjonale faglige retningslinjer for tiltaket, at det kan stilles spørsmål ved om frivilligheten i slike tilfeller er reell, at undersøkelser har vist at de mest ressurssterke ungdommene har hatt bedre forutsetninger for å oppfylle kontraktene, og at det kan være store variasjoner i nyttevirkningene og hensiktsmessigheten av tiltaket. I NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» er det videre gitt anbefaling om at myndighetene bør utrede nærmere om rusprøver (både som del av frivillig ruskontrakt og som vilkår for påtaleunntatelse) har ønsket effekt.³⁰ NIM har dessuten anbefalt at dersom frivillige ruskontrakter (utenfor straffesak) skal benyttes, bør det utredes om tiltaket bør ha hjemmel i lov.

Som det fremgår av utvalgets drøftelser i punkt 16.7.4 nedenfor, mener utvalget at påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll kan være en hensiktsmessig reaksjon der den aktuelle ungdommen etter en konkret vurdering anses egnet for å oppfylle et slikt vilkår. Det fremgår også her at grunnlaget for å vurdere den generelle effekten og nytteverdien av ruskontroll, er noe begrenset. Nyere forskning viser likevel en redusert risiko for tilbakefall til narkotikakriminalitet hos ungdom som er ilagt påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll, enn ved ubetinget påtaleunntatelse. En slik potensiell positiv effekt av ruskontrollene, samt muligheten til å gjennomføre kontrollen på en mindre inngripende måte ved bruk av spyttprøver i stedet for urin (jf. punkt 14.1.6 ovenfor), kan tilsi at det bør være adgang til å benytte ruskontroll også utenfor straffesporet, ikke minst ut

fra en overordnet målsetning om at det ikke skal brukes mer straff enn nødvendig.

Eksempelvis kan det reises spørsmål om rådgivende enhet for russaker bør ha et ansvar for å gjennomføre ruskontroll også utenfor straffesak, samt om også politiet bør ha en rolle ved oppfølging av en slik kontroll. Det vises til utvalgets vurdering i punkt 17.5 hvor det foreslås en hjemmel for politi og påtalemyndighet til å henvisse personer til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak. I denne sammenheng nevnes at Oslo kommune har en forsøksordning i fem bydeler hvor også andre enn politiet kan ta direkte kontakt med rådgivende enhet for russaker som et «lavterskeltilbud», for eksempel skole, foreldre eller ungdommen selv. Det vises også til innspillsmøte med representanter fra *Sør-Vest politidistrikt og Stord, Bømlo og Fitjar kommuner*, hvor det etterlyses en mulighet for politiet til å ha en rolle ved oppfølgingen av ruskontrakter, i motsetning til det som er ordningen nå når ansvaret ligger under rådgivende enhet ved russaker.

På generelt grunnlag bør det ikke være noe i veien for at ungdommen selv gis adgang til å inngå frivillig ruskontrakt med for eksempel rådgivende enhet for russaker. Dette kan være aktuelt i flere situasjoner. Blant annet som ledd i at ungdommen er pålagt oppmøte som en straffereaksjon (men ikke med rusprøvekontroll), eller i forbindelse med at ungdommen ønsker å gjennomføre frivillige samtaler med enheten (for eksempel som en del av Oslo kommunes nevnte forsøksordning), eller i forbindelse med videre frivillig oppfølging og/eller henvisning til hjelpeapparatet. En slik kontrakt kan etter omstendighetene tenkes å ha betydning for ungdommens positive utvikling og for ungdommens forhold til egne foreldre, eller for å kunne stå imot sosialt press e.l., men hvor eventuelle brudd på kontrakten ikke vil få strafferettslige konsekvenser. Det vises til utvalgets omtale av forskningsartikkel fra Sandøy mfl. i punkt 16.7.2.5, hvor det blant annet fremgår at ungdommens gjenopprettelse av tillit overfor egne foreldre var en sentral motivasjonsfaktor for videre rusfrihet i forbindelse med gjennomføring av ruskontrollene (som vilkår for påtaleunntatelse).

Som nevnt, ligger ovennevnte spørsmål på siden av utvalgets mandat, og utvalget vil konsentrere den videre drøftelsen til ruskontroll som strafferettslig særvilkår, jf. punkt 16.7 nedenfor.

²⁹ NOU 2019: 26 punkt 11.6 flg.

³⁰ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» punkt 4.4.2 flg.

15.2.4.7 Kontroll ved bruk av narkotikahund

Politiets bruk av narkotikahund som et forebyggende tiltak på skoler, har vært omdiskutert.³¹ Flere skoler har tidligere hatt rutiner hvor elevene kunne gi forhåndssamtykke til at narkotikahund ble brukt som et forebyggende tiltak. Rutinene har vært basert på at Politidirektoratet i september 2012 formidlet en veileder, utarbeidet av Oslo politidistrikt, om rettslige rammer og fremgangsmåte for bruk av narkotikahund på skoler. Etter veilederen måtte det etableres rutiner for at elevene kunne samtykke til at narkotikahund ble brukt. De rettslige rammene er etter dette diskutert av Rusreformutvalget, og det har vært reist spørsmål om lovligheten av å bruke narkotikahund på skoler som et forebyggende tiltak.

Ordningen med å bruke narkotikahund som forebyggende tiltak på skoler ble avvirket i 2021 etter direktiver fra Politidirektoratet, hvor følgende fremgår:³²

Politiets forebyggende innsats skal være både rettslig forsvarlig, formålstjenlig og ha forebyggende effekt. Politidirektoratets faglige vurdering er at politiets forebyggende arbeid i skolen lar seg løse uten å benytte narkotikahund i forebyggende øyemed. Bruk av narkotikahund i forebyggende øyemed vil være en utfordrende øvelse i krysspunktet mellom forebyggende arbeid utenfor straffesakssporet og etterforskning, da kontrollsituasjoner fort kan oppstå. Det er krevende å gjennomføre slike hundesøk på en rettslig forsvarlig måte, uten at det samtidig foreligger beslutning om ransaking.

Narkotikahund kan brukes i kontrolløyemed eller som et virkemiddel ved iverksetting av ransaking etter straffeprosessloven kapittel 15.

På enkelte forvaltningsområder er det hjemmel for bruk av politihund i kontrolløyemed. Både tollvesenet og kriminalomsorgen har en slik hjemmel.³³ Når militærpolitiloven trer i kraft 1. juli

2024, vil også forsvaret få en slik hjemmel.³⁴ Men det er i alle fall usikkert om narkotikahund kan brukes i kontrolløyemed uten hjemmel i lov, noe som antas å være medvirkende til at narkotikahund ikke lenger benyttes på skoler.

Ransaking i medhold av straffeprosessloven kapittel 15 forutsetter at lovens vilkår for ransaking er oppfylt. Bruk av narkotikahund ved iverksettingen av en ransaking er særlig aktuelt ved ransaking av eiendom eller person i medhold av straffeprosessloven § 192 eller § 195. Vilkårene for ransaking etter de to bestemmelsene ble omtalt i punkt 13.1 og 13.2. Straffeprosessloven konkretiserer ikke hvilke virkemidler som kan tas i bruk når ransaking iverksettes. Adgangen til å benytte narkotikahund ved iverksettingen må derfor vurderes ut fra forholdsmessighetskravet i § 170 a annet punktum, som ble omtalt i punkt 12.5, og ut fra kravet til skånsomhet i § 201 første ledd første punktum.

Utgangspunktet er at bruk av narkotikahund for å undersøke eiendeler på et sted hvor mange befinner seg, for eksempel skolesekker som elever bærer med seg på en skole, er å anse som ransaking av eiendom etter § 192 eller personransaking etter § 195. Et oppbevaringsskap som en elev disponerer på skolen, må anses som «oppbevaringssted» etter § 192, som bare kan ransakes dersom vilkårene i § 192 er oppfylt.³⁵ Dersom det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd, må det på vanlig måte vurderes opprettelse av straffesak og om vilkårene for straffeprosessuelle tvangsmidler er til stede. Hvorvidt narkotikahund skal kunne brukes ved ransaking på en skole, må vurderes konkret i den enkelte sak, jf. ovenfor.

15.2.5 Politiets samhandling med andre offentlige etater og private

15.2.5.1 Overordnet

Politiet har et begrenset sett av virkemidler til rådighet. En helhetlig innsats krever derfor tiltak på tvers av sektorer, der andre aktører enn politiet i mange sammenhenger spiller hovedrollen i det rusforebyggende arbeidet. Betydningen av samarbeid og samhandling, ikke bare på tvers av fagområder i politiet, men også med aktører utenfor politiet, er trukket frem i flere av politiets styrings-

³¹ Temaet er nærmere behandlet av Kai Spurkland, «Undersøkelser med narkotikahund», *Tidsskrift for strafferett*, 2011 s. 273–285 og av Hans Fredrik Marthinussen, «Politiets bruk av narkotikahund», i Magnus Matningsdal og Asbjørn Strandbakken (red), *Integritet og ære, Festskrift til Henry John Mæland*, Oslo 2019, s. 486–509. Det vises også til Rusreformutvalgets utredning, s. 208 punkt 9.5.

³² Politidirektoratets brev 27. september 2021.

³³ Se vareførselsloven §§ 8-2 til 8-4, jf. vareførselsforskriften § 8-1-5, og straffegjennomføringsloven §§ 27-28.

³⁴ Se militærpolitiloven § 19 (i kraft fra 1. juli 2024), jf. Prop. 134 L (2022–2023) s. 85.

³⁵ NOU 2019: 26 s. 208.

dokumenter. I politiets strategiplan for 2021–2025 heter det:³⁶

Forebygging er imidlertid ikke en oppgave for politiet alene. Det er også andre som har en rolle og et ansvar i det forebyggende arbeidet. Svært ofte vil det være aktører utenfor politiet som har de rette virkemidlene og tiltakene. Samarbeid gir større kunnskap og et bedre beslutningsgrunnlag for å iverksette tiltak som samlet sett gir større forebyggende effekt.

Videre fremgår det at politiets bidrag til samfunnets samlede forebyggende innsats krever tilstedeværelse og aktiv deltakelse i faste samhandlingsstrukturer i lokalsamfunnet. Politiet må samarbeide aktivt med andre offentlige aktører og sivilsamfunnet for øvrig. Det er videre presisert at det skal være høy bevissthet om hva som er politiets rolle og ansvar i det rusforebyggende arbeidet og hva som ligger under andre aktørers ansvarsområde. Et sentralt formål med strategiplanen er å forankre at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet, og tydeliggjøre behovet for samarbeid og samhandling for å styrke det forebyggende arbeidet, både internt i politiet og med aktører utenfor politiet.

I Justis- og beredskapsdepartementets handlingsplan mot 2025 fremgår videre:³⁷

Samarbeid mellom kommune og politi gir mer kunnskap og et bedre beslutningsgrunnlag for å iverksette strategier og tiltak, og er sentralt for å lykkes med å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser i lokalsamfunnet. Både kriminalitetsforebyggende arbeid og beredskap krever tett dialog og samarbeid mellom politi, kommune, innbyggerne og andre aktører i lokalsamfunnet. Politiet skal lytte til kommunene og avklare lokalt tjenestetilbud i samråd med dem.

I nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet er det også gitt nærmere føringer for det tverrsektorielle samarbeidet mellom blant annet kommune og politi.³⁸ I tillegg har flere politidistrikter utarbeidet lokale retnings-

linjer for forebygging og samhandling med andre aktører.³⁹ I Oslo politidistrikts lokale retningslinje er politiets ansvar for samhandling med andre aktører beskrevet slik:⁴⁰

Barns rusbruk har ofte sammensatte og bakenforliggende årsaker. Oppfølging av slike individuelle bakenforliggende årsaker anses å høre inn under helsehjelp, og skal som hovedregel henvises til ruskonsulent.

Betydningen av tverrsektorielt samarbeid i det rusforebyggende arbeidet er også behandlet i flere lovforarbeider.⁴¹ Blant annet har Rusreformutvalget en grundig gjennomgang av tverrsektorielt samarbeid, inkludert kommunenes tiltak innenfor folkehelsearbeidet og oppsøkende sosialt arbeid, skolens forebyggende rolle og barneverntjenestens virksomhet.⁴²

Politidirektoratet har i innspill til regjeringens forebyggings- og behandlingsreform bedt om en generell klargjøring av hvilken rolle og ansvar politiet skal ha i det forebyggende arbeidet på rusfeltet.⁴³ I denne sammenheng har også Barneombudet pekt på at myndighetenes forebyggende arbeid mot barn og unge i dag ikke er tilstrekkelig.⁴⁴ Det er vist til at ansvaret for forebygging er spredt ut over flere sektorlover, noe som skaper uklarthet om hvem som har ansvaret for hva, samt at det er uklart hva de ulike offentlige aktører legger i begrepet forebygging, noe som øker faren for ansvarsapulverisering. Barneombudet har videre pekt på at mange kommuner mangler tiltak som dekker bredden i barns behov, for eksempel innenfor spesialiserte hjelpetiltak for ungdom med blant annet rusutfordringer.

Utvalget går som nevnt ikke nærmere inn på de nevnte aktørenes ulike oppgaver i det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge, men gir i det følgende en kort omtale av etablerte samarbeidsfora hvor politiet har en særlig rolle, etter-

³⁶ Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten, Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), s. 1.

³⁷ Justis- og beredskapsdepartementet, Trygghet i hverdagen, Handlingsplan mot 2025, s. 13.

³⁸ Se nærmere Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, punkt 8 flg.

³⁹ Se blant annet Oslo politidistrikts instruks for personorientert forebygging utenfor straffesak i U18-saker, 1. desember 2021, s. 3 og retningslinje for forebyggende oppfølging ved bekymring om barns rusbruk, 7. februar 2023.

⁴⁰ Oslo politidistrikt. Retningslinje for forebyggende oppfølging ved bekymring om barns rusbruk, 7. februar 2023, s. 3.

⁴¹ Se blant annet Prop. 139 L (2022–2023) punkt 3 flg.

⁴² NOU 2019: 26 kapittel 5.

⁴³ Politidirektoratets innspill til forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet, brev 1. juli 2022 til Helse- og omsorgsdepartementet.

⁴⁴ Barneombudets brev 25. oktober 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet.

som dette utgjør et viktig bakteppe for de temaene som utvalget skal drøfte.

15.2.5.2 Meldeplikt etter barnevernloven

Politiet har etter barnevernloven § 13-2 plikt til å melde fra til barnevernet, uten ugrunnet opphold, blant annet i følgende tilfeller:

- Når det er grunn til å tro at barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt.
- Når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd.

Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ikke stiller krav om at atferdsvanskene (for eksempel knyttet til problematisk bruk av rusmidler), må ha vært vedvarende for at meldeplikten skal inntre.⁴⁵ Bakgrunnen for dette er at den som observerer barnet eller ungdommen ofte verken vil ha mulighet til eller forutsetninger for å observere atferden over tid. Det fremgår likevel at kriteriet «misbruk av rusmidler» etter § 13-2 ikke omfatter enhver form for rusmiddelbruk, men må ses i lys av at en eventuell institusjonsplassering forutsetter et relativt omfattende misbruk over tid. I forarbeidene er det videre presisert at spørsmålet om rusmisbruket utløser meldeplikt, må vurderes i lys av barnets alder og hvilken form for rusmiddelbruk som er blitt observert.

Det følger av nevnte nasjonale retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet at det enkelte politidistrikt har ansvar for å sikre at tjenestepersoner har kunnskap om plikten til å sende bekymringsmelding, og at det må sikres gode rutiner i samarbeidet med lokal barneverntjeneste.⁴⁶

15.2.5.3 Kommune-politisamarbeid

Styrking av samarbeid mellom politi og kommune

Samarbeid mellom politi og kommune er sentralt for å lykkes med å forebygge kriminalitet, og kan gi grunnlag for mer kunnskap og et bedre beslutningsgrunnlag for å iverksette strategier og tiltak.

I flere av politiets styringsdokumenter er det lagt vekt på at politi og kommune skal ha tett dialog og samarbeide om å klarlegge behovene for sine innbyggere, slik at de kan utvikle sine tjenester på en måte som understøtter de faktiske behovene i sitt lokalmiljø.⁴⁷ Politidirektoratet har videre sammen med Kommunesektorens organisasjon (KS) utarbeidet en veileder for styrking av samarbeid mellom politi og kommune, hvor formålet er å gi råd og anbefalinger om videre utvikling og styring av samarbeidet mellom politi og kommune.⁴⁸ Rusmisbruk er omtalt i veilederen som ett av flere eksempler på felles utfordringer.

Politiråd

Politiråd er etablert som en formalisert arena for politi- og kommunesamarbeid. Rådet skal være et strategisk organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, og skal sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune. Målsetningen er å forebygge kriminalitet gjennom samarbeid på tvers av etater og sektorer. Rådene er en viktig arena – også på det rusforebyggende arbeidet – for konkretisering av strategier, mål, innsatsområder og tiltak. I politiets strategiplan for 2021–2025 er det et uttalt mål å etablere en slik samarbeidsavtale med alle landets kommuner.⁴⁹ Politidirektoratet har opplyst til utvalget at det per 10. mai 2024 er inngått avtaler om kommune-politisamarbeid med flertallet av norske kommuner.

Politikontaktordning

Det følger av politiets strategiplan for 2021–2025 at alle kommuner er tildelt en egen politikontakt. Denne skal fungere som et kontaktpunkt mellom politiet, befolkningen og andre aktører i samfunnet. I Justis- og beredskapsdepartementets handlingsplan mot 2025 er det en uttrykt ambisjon å styrke politikontaktordningen. Målet er at politi og kommune sammen skal finne tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet i lokalsamfunnet, basert på en felles situasjonsforståelse. Det fremgår videre at et stort antall kommuner

⁴⁵ Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barneloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, s. 147–148.

⁴⁶ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 7.

⁴⁷ Se Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 10, samt Justis- og beredskapsdepartementet, Trygghet i hverdagen, Handlingsplan mot 2025, s. 13.

⁴⁸ Politidirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS), Veileder kommune-politisamarbeid, datert 27. mars 2023.

⁴⁹ Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten, Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), s. 23.

ønsker en styrking av ordningen, og det skal opprettes nye stillinger som politikontakt i flere politidistrikt.⁵⁰ Utvalget har i april 2024 bedt Politidirektoratet om oppdaterte opplysninger på hva som er status for styrkingen av politikontaktordningen, men foreløpig foreligger det ikke en slik oversikt.

SLT og andre tverrsektorielle tiltak

SLT står for «Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak», og er etablert i mange kommuner for å bidra til et godt samarbeid overfor målgruppen barn og unge. Hovedaktørene er politi og kommune, men også andre offentlige etater, frivillige organisasjoner og næringsliv er bidragsytere. Det fremgår av politiets strategiplan for 2021–2025 at SLT-forebyggende arbeid skal gis prioritet og at politiet skal delta aktivt i samarbeidet.⁵¹ Modellen er per 2023 etablert i om lag halvparten av landets kommuner, særlig i store og folkerike kommuner.⁵² SLT i Oslo er blitt evaluert av Institutt for kriminologi ved Universitet i Oslo. Evalueringen har pekt på at modellen overordnet fremstår som velutviklet, men at det også er rom for forbedringer.⁵³

Politiet skal også aktivt benytte øvrige strukturer for samarbeid i de kommunene som har valgt en annen organisering av det forebyggende arbeidet overfor barn og unge.⁵⁴ Eksempel på andre tverrsektorielle tiltak er TIUR-modellen (Tidlig Intervensjon – Unge og Rus i Ringsaker kommune) og Tidlig ute-prosjektet (et rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak i Bergen kommune). Prosjektene er nærmere beskrevet i utredningen til Rusreformutvalget, og utvalget kommer tilbake til prosjektene under i punkt 16.7.2.⁵⁵

15.3 Nærmere om barns grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen

I dette punktet gis det en nærmere omtale av enkelte av barns rettigheter etter barnekonvensjonen. Overordnede rettslige rammer for utredningen er behandlet i del I, kapittel 6 ovenfor, og omhandler FNs narkotikakonvensjoner og generelle menneskerettigheter, blant annet retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Barns grunnleggende rettigheter er behandlet i punkt 6.2.6, og barns rett til å bli beskyttet mot ulovlig bruk av narkotika er omtalt i punkt 6.2.6.2. I punkt 12.1.3 omhandles videre menneskerettslige krav og skranker ved etterforskning og tvangsmiddelbruk knyttet til situasjonen der en person er mindreårig.

FNs barnekonvensjon definerer barn som personer under 18 år. Etter konvensjonens artikkel 3 skal barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet er også slått fast i Grunnloven § 104 annet ledd, som er omtalt i punkt 6.2.6 ovenfor, samt i en rekke lover hvor barns rettsstilling berøres, for eksempel barneloven § 48. I denne sammenheng nevnes også at det ved lov nr. 28/2024 ble inntatt et nytt femte ledd i politiloven § 6 som lyder slik: «Når tjenestehandlingen berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».⁵⁶

Plikten etter barnekonvensjonen artikkel 3 om å tillegge barnets beste nødvendig vekt, gjelder også der det er spørsmål om å straffedømme barnet. FNs barnekomité har lagt til grunn at de tradisjonelle formålene med straffen må vike plass til fordel for blant annet rehabilitering og gjenoppbygging. Om dette fremgår det i generell kommentar nr. 10 (2007) punkt 10:⁵⁷

In all decisions taken within the context of the administration of juvenile justice, the best interests of the child should be a primary consideration. Children differ from adults in their physical and psychological development, and their emotional and educational needs. Such differences constitute the basis for the lesser culpability of children in conflict with the law. These and other differences are the reasons for a separate juvenile justice system and require a

⁵⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, Trygghet i hverdagen, Handlingsplan mot 2025, s.15.

⁵¹ Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten, Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), s. 23.

⁵² Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 10.

⁵³ Se Prop. 139 L (2022–2023) s. 36 og videre henvisning til Nøkleberg mfl., Evaluering av SaLTto-samarbeidet: Forutsetninger for effektivt tverretatlig og tverrfaglig samarbeid (2022).

⁵⁴ Se Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten, Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), s. 23.

⁵⁵ Se NOU 2019: 26 s. 220 flg.

⁵⁶ Se Prop. 45 L (2023–2024) *Endringer i politiloven og vaktvirksomhetsloven (virkeområde mv.)* og Innst. 275 L (2023–2024).

⁵⁷ FNs barnekomité, *General Comment No. 10: Children's rights in a juvenile justice*, CRC/C/GC/10 (2007).

different treatment for children. The protection of the best interests of the child means, for instance, that the traditional objectives of criminal justice, such as repression/retribution, must give way to rehabilitation and restorative justice objectives in dealing with child offenders. This can be done in concert with attention to effective public safety.

Høyesterett har på generelt grunnlag lagt stor vekt på barnekomiteens generelle kommentarer når barnekonvensjonen skal tolkes, jf. blant annet HR-2020-661-S avsnitt 80.

FNs barnekomité har videre i generell kommentar nr. 14 (2013) punkt 6 gitt uttrykk for at artikkel 3 både er en substansiell rettighet, et tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel.⁵⁸ Videre fremgår det av samme generelle kommentar punkt 36 til 40 at barnets beste ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, hensynet. Barnekomiteen understreket likevel at barnets beste skal ha stor vekt, og barnets interesser skal løftes frem og stå i forgrunnen. Denne forståelsen har Høyesterett sluttet seg til, jf. HR-2015-206-A avsnitt 65 og HR-2019-2286-A avsnitt 59–62. Det vises også til forarbeidene til Grunnloven § 104, hvor kontroll- og konstitusjonskomiteen pekte på at vekten barnets beste skal gis, må ses ut fra hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet. Det fremgår av flertallets uttalelse at prinsippet om barnets beste er av stor, men ikke avgjørende betydning. Dette understrekes ved at formuleringen i Grunnloven § 104 om at barnets beste skal være «et grunnleggende hensyn», ble valgt fremfor «det grunnleggende hensyn».⁵⁹ Hvilken vekt hensynet til barnet skal tillegges, vil avhenge av hvilke interesser som ellers skal ivaretas. I avveiningen av ulike interesser, skal det legges stor vekt på det som best tjener barnet, men også hensynet til den alminnelige rettsfølelsen og allmennprevensjon kan veie tungt i den enkelte sak.

Videre inneholder barnekonvensjonen artikkel 33 en plikt til å iverksette tiltak for å beskytte barn mot ulovlige rusmidler, og for å hindre at barn blir involvert i produksjon og distribusjon av narkotika. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 6.2.6 ovenfor og punkt 12.1.3, og det vises til gjennomgangen der. Iplikten til å beskytte barnet mot narkotika, ligger det både en plikt til å fore-

bygge bruk av narkotika, og til å gi adekvat behandling og skadereduserende tjenester til barn som skades av bruk av ulovlige rusmidler.⁶⁰ Artikkel 33 må også forstås i sammenheng med konvensjonens artikkel 24 nr. 1 som gir barn rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering.⁶¹ Etter ordlyden i artikkel 33 kan tiltakene være både «legislative, administrative, social and educational».

Barnekonvensjonen artikkel 40 oppstiller særlige rettigheter til barn som har begått lovbrudd. Bestemmelsen slår fast at barn som beskyldes for, eller er skyldig i å ha begått, straffbare forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som blant annet tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet. Videre følger det av artikkel 40 nr. 3 at staten, når det er hensiktsmessig og ønskelig, skal innføre tiltak for å ta seg av barn uten å gå til rettslige skritt.

FNs barnekomité har også uttrykt bekymring for negative konsekvenser ved å straffe barn og anbefaler at rusbruk møtes med andre virkemidler.⁶² Straff er altså i utgangspunktet ikke et anbefalt virkemiddel overfor barn.

Det er derfor et mål å øke bruken av alternative tiltak som innebærer at straffesaker mot barn kan avgjøres uten å gå til rettslige skritt. FNs barnekomité omtaler slike alternative tiltak som «diversion» («avledning»). Slik «avledning» omtales i generell kommentar nr. 24 (2019) punkt 8 som «measures for referring children away from the judicial system, at any time prior to or during the relevant proceedings».⁶³ Det fremgår av den samme kommentarens punkt 13 at tiltak overfor barn som begår lovbrudd, generelt kan deles inn i to kategorier: Den ene kategorien er tiltak som leder barn bort fra rettssystemet, og den andre kategorien er tiltak innenfor rammene av rettslige

⁶⁰ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» s. 21 flg.

⁶¹ Se nærmere om de fire elementene som retten til den høyest oppnåelige helsestandard består av i NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» s. 57, med videre henvisninger til blant annet FNs barnekomité, *General Comment No. 15: The rights of the child to enjoyment of the highest attainable standard of health* (art. 24), CRC/C/GC/15 (2013), s. 12 flg.

⁶² FNs barnekomité, *General Comment No. 15, The right of the child to enjoyment of the highest attainable standard of health* (art. 24), CRC/C/GC/15, (2013), punkt 66, FNs barnekomité, *General Comment No. 20, The rights of the child during adolescence*, CRC/C/GC/20, (2016), punkt 64, FNs barnekomité, *General Comment No. 21, Children in street situations*, CRC/C/GC/21 (2017).

⁶³ FNs barnekomité, *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, (2019).

⁵⁸ FNs barnekomité, *General Comment No. 14: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, CRC/C/GC/14 (2013).

⁵⁹ Innst. 186 S (2013–2014) s. 29 flg.

prosesser. Det nærmere innholdet i tiltakene er beskrevet slik i kommentarene punkt 17:

It is left to the discretion of States parties to decide on the exact nature and content of measures of diversion, and to take the necessary legislative and other measures for their implementation. The Committee takes note that a variety of community-based programs have been developed, such as community service, supervision and guidance by designated officials, family conferencing and other restorative justice options, including reparation to victims.

Staten har en relativt vid skjønnsmargin ved valget av hvilke tiltak som skal iverksettes, men det er lagt til grunn at det likevel er et krav om at tiltakene må være effektive og egnet til å oppnå formålet, og ikke mer inngripende enn strengt nødvendig.⁶⁴ Det vises blant annet til NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter», hvor det er pekt på at statene bør føre en kunnskapsbasert politikk.⁶⁵ Om dette heter det:

Som omtalt i kapittel 3.1.2, synes det på grunnlag av både bestemmelsens ordlyd [artikkel 33, utvalgets merknad], øvrige bestemmelser i konvensjonen som artikkel 40 nr. 3 bokstav b, samt barnekomiteens uttalelser, klart at det ikke er grunnlag for å innfortolke i barnekonvensjonen artikkel 33 en forpliktelse til å ta i bruk strafferettslige virkemidler overfor barns bruk av narkotika. Barnekomiteen har i sine konkluderende merknader til statene blant annet vektlagt at staten bør føre en kunnskapsbasert politikk, ha handlingsplaner rettet mot unges helse som adresserer rusbruk og investere i forebyggende og skadereduserende tiltak både på individ- og systemnivå. Det er anbefalt at programmer rettet mot barn som bruker rus bør være basert på kunnskap om hva som virker og ikke virker, og de bør rette seg inn mot ulike målgrupper. De bør også inneholde en sterk overvåknings- og evalueringsmekanisme som kan bidra til økt kunnskap og empiri.

Tiltakene må også være i samsvar med øvrige menneskerettslige standarder, blant annet retten

til å medvirke, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. FNs barnekomité har gitt uttrykk for at barnet skal gis mulighet til å formidle sine synspunkter uten press, og må derfor gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon.⁶⁶

I generell kommentar nr. 24 (2019), som nevnt ovenfor, tar videre FNs barnekomité utgangspunkt i at barn skiller seg fra voksne i fysisk og psykisk utvikling, og at dette innebærer at det er behov for et system med differensiert og individualisert tilnærming, som har mindre oppmerksomhet på skyld. Det fremgår i punkt 2:

Children differ from adults in their physical and psychological development. Such differences constitute the basis for the recognition of lesser culpability, and for a separate system with a differentiated, individualized approach. Exposure to the criminal justice system has been demonstrated to cause harm to children, limiting their chances of becoming responsible adults.

Barnekomiteen oppfordrer statene til en helhetlig tilnærming til problemstillinger knyttet til barn i konflikt med loven. Det er viktig med forebygging, tidlig intervensjon og gode oppfølgings- og behandlingstiltak.⁶⁷

15.4 Fremmed rett og innspill

15.4.1 Fremmed rett – barn og unge

Strafferettslige reaksjoner og enkelte andre tiltak for å forebygge narkotikalovbrudd overfor barn og unge i Sverige og Danmark er omtalt i punkt 9.1.1.2 og 9.1.2.3. Det vises til fremstillingen ovenfor.

15.4.2 Innspill til utvalget – overordnet om forebygging overfor barn og unge

Det synes å være stor grad av enighet om at det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge på generelt grunnlag er svært viktig og bør styrkes. Det er vist til at rusmiddelbruk innebærer en større risiko for skadevirkninger for barn og unge enn for voksne, og at samfunnet har et særskilt ansvar for å sørge for gode oppvekst-

⁶⁴ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» s. 56, med videre henvisning til John Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child*, Oxford 2019, s. 1288.

⁶⁵ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» s. 56–57.

⁶⁶ FNs barnekomité, *General Comment No. 12, The right of the child to be heard*, CRC/C/CG/12 (2009).

⁶⁷ Se nærmere Prop. 139 L (2022–2023) s. 12 og FNs barnekomité, *General comment No. 24 on the children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, (2019), punkt 6.

vilkår for denne gruppen. Tidlig innsats er avgjørende for å forebygge økt bruk av narkotika, og tidlig debut kan føre til senere problematisk bruk og negative konsekvenser. Dette er trukket frem av blant annet *Helsedirektoratet* og flere helsemyndigheter, blant annet *Oslo universitetssykehus HF*, *Klinikk for psykisk helse og avhengighet* og *Helse Vest*. Videre har *Barneombudet* skrevet følgende i innspill til utvalget:

Ungdom har en økt sårbarhet for avhengighet og skade fra rusmidler sammenlignet med voksne. Et problematisk rusbruk, særlig tidlig i ungdomsårene, kan få negative konsekvenser for ønsket deltakelse i samfunnet i voksen alder. Flere forskningsstudier underbygger dette ved å indikere at desto lavere debutalder for barnets bruk av rusmidler, jo høyere er risikoen for at vedkommende utvikler en ruslidelse senere i livet.

Flere har pekt på at det kan ta tid å jobbe med ungdoms motivasjon og å få til en varig endring. For eksempel har *Norsk narkotikaforebyggende forening*, og *representanter fra Sør-Vest politidistrikt og Stord, Bømlo og Fitjar kommuner* uttalt at det erfaringsvis kan ta lang tid nå gjennom til ungdom som har et problematisk forhold til rusmidler, og forebyggende tiltak må ha noe varighet.

Det er også stor grad av enighet om at politiets rusforebyggende arbeid må ses i sammenheng med andre aktørers ansvar og oppgaver på feltet. De klart fleste av aktørene som har gitt innspill, er opptatt av at politiet har og fortsatt skal ha en sentral rolle i det rusforebyggende arbeidet. *Actis* formulerer dette slik:

Politiets unike posisjon gjør at de spiller en viktig rolle i det rusforebyggende arbeidet, og er en del av samfunnets verktøykasse for å fange opp personer som er på vei i en uheldig retning. Deres posisjon gjør at politiet har en rolle som andre aktører ikke kan spille. De er allikevel ikke den eneste yrkesgruppa som skal drive med forebyggende arbeid. Andre aktører som helsesykepleiere, lærere, psykologer, miljøarbeidere og utekontaktene må også ha en rolle.

Politidirektoratet på sin side har i møte med utvalget presisert at «[g]enerelt bør det likevel neppe være politiets rolle og ansvar å forebygge at en ungdom fortsetter å ruse seg. Dette ansvaret bør ligge hos andre aktører enn politiet». Enkelte aktører er enig i at det er andre som bør ha en

mer fremtredende rolle i det rusforebyggende arbeidet enn politiet, for eksempel *Oslo kommune* og *Frelsesarmeen*.

En rekke aktører har uttrykt bekymring for dagens situasjon, og erfarer at politiet har trukket seg ut av det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge. *Barneombudet* har uttalt i møte med utvalget:

Politiet synes til en viss grad å ha trukket seg ut av forebyggingsarbeidet på narkotikafeltet, uten at andre har kommet inn. *Barneombudet* mener at dette er uheldig. Dersom politiet fortsatt skal ha rolle med å avdekke narkotika-lovbrudd, må dette klargjøres. Dersom politiet ikke skal ha denne rolle, må det pekes på hvem som i så fall skal fylle denne rollen. *Barneombudet* mener at rusbruk hos barn skal avdekkes.

Flere aktører fra politiet og påtalemyndigheten har uttrykt bekymring for en situasjon hvor få saker avdekkes, og mener at dette har skapt problemer for det rusforebyggende arbeidet. *Norsk Politilederlag* har beskrevet «et vakuum i politi og påtalemyndigheten, slik at få tør å gripe tak i saks-typen», mens *Oslo Politidistrikt, Enhet Øst, Kriminalitetsforebyggende seksjon*, har beskrevet en «kollektiv handlingslammelse hos politiet» i det rusforebyggende arbeidet. *Politiets fellesforbund* er «særdeles bekymret for ungdommen» fordi saker nesten ikke avdekkes, og fremholdt at politiet ikke klarer å utføre det forebyggende arbeidet slik man ønsker. *Norsk narkotikaforebyggende forening* rapporterte at de som jobber med forebygging er «fortvilet over situasjonen», og at man ikke har forutsetninger for å jobbe effektivt forebyggende. *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* antar at årsaken til at politiet i noen grad har trukket seg ut av det forebyggende arbeidet, er riksadvokatens direktiver fra 9. april 2021 som anses å ha snevret inn handlingsrommet. *Rusfeltets hovedorganisasjon* mener på sin side at det er unødvendig av politiet å trekke seg ut av det rusforebyggende arbeidet og viser til at politiet fortsatt har mange virkemidler igjen.

Konsekvensene av at politiet i liten grad avdekker saker er ifølge *Oslo Politidistrikt, Enhet Øst, Kriminalitetsforebyggende seksjon*, at mange barn får holde på for lenge og utvikler et alvorlig rusmisbruk før politiet kommer inn i bildet. Videre vises det til at SLT i bydelene beskriver et økende problem med rusbruk på skolene, og at «rusen i Osloskolene forårsaker dårlig læringsmiljø og øker risikoen for skole-dropout for ung-

dom som ruser seg regelmessig». Tilsvarende bekymring er fremhevet av *Foreningen for helsepolitisk ruspolitikk* og *Actis*, hvor sistnevnte har pekt på en utvikling hvor man erfarer at unge som kommer til behandling i dag har mer sammenlagte problemer enn tidligere. *Utekontakten i Bergen kommune* mener det er grunn til å tro at ungdom som tidligere ville fått tilgang til hjelpeapparatet gjennom en påtaleunntatelse med vilkår, i dag ikke får hjelp på annen måte. *Junior- og barneorganisasjonen Juba*, har uttalt:

Vi er sterkt bekymret for at med de virkemidlene som finnes nå, er det mange unge som ikke fanges opp når de er i begynnelsen av sin «ruskarriere». Dette er personer som kunne fått hjelp tidlig, i stedet for at man risikerer å møte dem igjen senere i livet med et mye tyngre rusproblem, der de har tapt mange år i en viktig og sårbar fase av livet.

Til tross for at det er stor enighet om at avdekking og tidlig intervensjon er viktig, er det noe delte meninger om blant annet hvilke strafferettslige reaksjoner som bør anvendes overfor barn og unge. Ut over de mer overordnede temaer som er nevnt her, har utvalget fått innspill om bruken av rådgivende enhet for russaker som strafferettslig reaksjon overfor barn og unge, bruk av ruskontroll, og tiltak utenfor straffesaksbehandlingen. Innspillene gjelder blant annet:

- Hvilken adgang skal påtalemyndigheten ha til å pålegge møte hos rådgivende enhet for russaker som vilkår for påtaleunntatelse, herunder hva innholdet i den strafferettslige reaksjonen bør være og konsekvenser ved brudd (omtales nærmere i punkt 16.6).
- Hvilken adgang skal påtalemyndigheten ha til å pålegge ruskontroll som vilkår for påtaleunntatelse, herunder hva innholdet i kontrollen bør være og konsekvenser ved brudd (omtales nærmere i punkt 16.7).
- Bruken av rådgivende enhet utenfor straffesporet eller ved henleggelse av straffesak (omtales nærmere i punkt 17.5).

15.5 Sammenfatning av hvilke spørsmål utvalget vil gå inn på

Flere individuelt tilpassede straffereaksjoner har et forebyggende formål, og utvalget vil drøfte ruskontroll og møte ved rådgivende enhet for russaker som strafferettslige særvilkår, hovedsakelig som vilkår for påtaleunntatelse. Spørsmålet om det bør være adgang til å inngå frivillige ruskontrakter utenfor straffesporet, og i så fall med hvem, samt den nærmere reguleringen av dette, ligger som nevnt på siden av mandatet. Det samme gjør ruskontroll som ledd i andre typer strafferettslige reaksjoner, for eksempel gjennom ungdomsoppfølging eller mekling i konfliktrådet.

Å iverksette etterforskning er ikke ensbetydende med at saken blir avsluttet med en påtaleavgjørelse som leder til en straffereaksjon. Det kan også være aktuelt å henlegge saken, og utvalget vil i den forbindelse drøfte om påtalemyndigheten skal gis adgang til å kombinere henleggelse med henvisning til rådgivende enhet for russaker. Utvalget vil også drøfte politiets adgang til å la være å starte etterforskning for i stedet å henvise personen til enhetene som et forebyggende tiltak.

Etter dette vil utvalget behandle følgende temaer (med henblikk på lovbrudd som består i at unge personer har brukt narkotika eller innehatt narkotika til egen bruk):

- Pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker som strafferettslig særvilkår (punkt 16.6).
- Pålegg om å avgi rusprøver som strafferettslig særvilkår (punkt 16.7).
- Adgang for politiet til å henvise til rådgivende enhet for russaker som et forebyggende tiltak, i stedet for å opprette straffesak (punkt 17.5).
- Adgang for påtalemyndigheten til å kombinere henleggelse med henvisning til rådgivende enhet for russaker (punkt 17.5).

Kapittel 16

Forebygging i straffesporet gjennom valg av reaksjon

16.1 Innledning – mandatet

Det vises til punkt 15.1 hvor mandatet er nærmere beskrevet. I mandatet er utvalget gitt i oppdrag å legge vekt på at avdekking av narkotikalovbrudd er viktig for muligheten for å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner, «som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for rusaker».

Møteplikt ved rådgivende enhet for rusaker kan fastsettes som særvilkår for en strafferettslig reaksjon i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k. De rådgivende enhetene for rusaker er etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd også gitt i oppgave å gjennomføre ruskontroll der dette er satt som vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d. Utvalget drøfter derfor disse strafferettslige særvilkårene i punkt 16.6 og 16.7. Ettersom mandatet gjelder håndheving av mindre alvorlige narkotikalovbrudd, vil utvalgets behandling av de aktuelle særvilkårene knyttes til påtaleunntatelse som strafferettslig reaksjon. I punkt 16.3 gir utvalget likevel en overordnet oversikt over øvrige straffereaksjoner mot barn og unge som kan være aktuelle ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

16.2 Statistikk over strafferettslige reaksjoner overfor unge lovbrøyttere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd

Strafferettslige reaksjoner 2019–2022

De samme strafferettslige reaksjonene som brukes overfor voksne, kan i utgangspunktet også benyttes overfor barn. Det følger likevel av Norges folkerettslige forpliktelser og norsk rett at lovbrøyttere som var under 18 år på gjerningstidspunktet skal behandles mildere enn voksne lovbrøyttere. Det vises til gjennomgangen ovenfor i punkt 6.2.6 om barns grunnleggende rettigheter og forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene, samt punkt 12.1.3 og punkt 15.3 hvor særlig barnekonvensjonen omtales. Det har over tid vært en betydelig endring i hvilke typer straffereaksjoner som ilegges barn og unge, blant annet ved at det er blitt innført nye reaksjoner som ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Utviklings-trekkene er nærmere beskrevet iblant annet Prop. 139 L (2022–2023).¹

¹ Prop. 139 L (2022–2023) s. 22 flg.

Tabell 16.1 Straffereaksjoner i narkotikasaker hvor lovbrøytteren var under 18 år.

	2019	2020	2021	2022	Endring 2019–2022
Alle typer reaksjoner	1017	851	600	332	-67 %
Avgjort i konfliktråd	62	70	56	19	-69 %
Påtaleunntatelse uten vilkår	41	39	50	72	76 %
Betinget påtaleunntatelse	689	548	379	169	-75 %
Forelegg (bot)	186	153	93	44	-76 %
Samfunnsstraff eller ungdomsstraff	8	13	9	9	13 %
Betinget fengsel	30	25	10	15	-50 %
Ubetinget fengsel eller særreaksjon	:	:	:	:	

Kilde: SSB, tabell 13723.

I punkt 8.2.3.3 ovenfor presenterer utvalget tall over strafferettslige reaksjoner som er gitt i perioden 2019 til 2022 i saker om bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk med siktede både over og under 18 år. For sammenhengens skyld inntas også statistikken for saker hvor siktede er under 18 år, se tabell 16.1. I statistikken fremgår overtredelse av både legemiddelloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231, avhengig av mengde narkotika og befatningsmåte.

Tallene viser at den vanligste strafferettslige reaksjonen overfor ungdom i narkotikasaker er betinget påtaleunntatelse. Dette er i tråd med direktivene i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 som utvalget kommer tilbake til nedenfor. Statistikken viser videre at det har vært en betydelig nedgang fra 2019–2022 i det totale antallet strafferettslig reaksjoner som er gitt til personer under 18 år i narkotikasaker (en nedgang på 67 %). Endringen i rene tall er klart størst når det gjelder bruken av betinget påtaleunntatelse – fra 689 saker i 2019 til 169 saker i 2022, en nedgang på 75 %.

Utviklingen 2022–2023

Utvalget har også mottatt oversikt fra riksadvokaten over antallet forhold etter legemiddelloven § 31, jf. § 24 og straffeloven § 231 som er avgjort med en strafferettslig reaksjon i 2022 og 2023 hvor siktede var under 18 år på handlingstidspunktet. Tallene er fordelt etter saksavgjørelseskode hos politiet, og er fremstilt i tabell 16.2.

Tallene fra riksadvokaten viser at det i narkotikasaker mot personer under 18 år har vært en økning fra 2022 til 2023 i antallet forhold som er avsluttet med strafferettslig reaksjon. En tilsvarende økning fra 2022 til 2023 kan ses i antallet straffereaksjoner overfor voksne, jf. punkt 8.2.3.3.

16.3 Oversikt over strafferettslige reaksjoner mot ungdom ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd

16.3.1 Innledning

Utvalgets forslag til nytt straffebud i straffeloven § 232 a er behandlet i kapittel 10. Straffebudet som utvalget foreslår, har to strafferammer. For-

Tabell 16.2 Antall forhold etter legemiddelloven § 31, jf. § 24, og straffeloven § 231 avgjort med strafferettslig reaksjon¹ for 2022–2023. Gjelder U18.

Forholdets avgjørelse	2022	2023
Påtaleunntatelse uten vilkår (068)	88	106
Påtaleunntatelse med prøvetid (074)	119	114
Påtaleunntatelse med prøvetid og særvilkår (055)	63	99
Bot (053,137,087)	80	81
Betinget dom (081,094)	20	12
Betinget dom med særvilkår (109,096,169)	15	24
Straffutmålingsfrafall (250)	1	1
Samfunnsstraff (122,126,123)	28	20
Ungdomsoppfølging (198, 199)	47	49
Avgjort i konfliktråd (107) ²	13	14
Ungdomsstraff (190, 197,194)	13	19
Ubetinget fengsel (080,085,091,082,117,131)	6	6
Sum antall forhold avgjort med strafferettslig reaksjon	521	586

¹ Tallene omfatter de avgjørelseskodene som er oppgitt i tabellen.

² Riksadvokatembetet har i e-post 7. mai 2024 opplyst at kode 107 i praksis antakelig benyttes både om meglingsoppfølging i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a første ledd. Det er også opplyst at en manuell gjennomgang av de 27 sakene for 2022–2023 viser at 23 gjelder ungdomsoppfølging og skulle vært gitt kode 199.

settlig overtredelse kan straffes med «bot eller fengsel inntil 6 måneder», og uaktsom overtredelse kan straffes med «bot». Som det fremgår i pkt. 8.2.3, vil straffereaksjonen ved bruk eller innehav av narkotika til egen bruk som hovedregel være forelegg, eller ubetinget påtaleunntatelse dersom siktede anses som rusmiddel-avhengig etter omleggingen av reaksjonspraksis som fant sted våren 2022.² For personer under 18 år derimot, er utgangspunktet etter riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 at påtaleunntatelse med prøvetid og/eller med individuelt tilpassede vilkår bør anvendes i stedet for forelegg ved mindre alvorlig narkotikalovbrudd (bruk og innehav av narkotika til egen bruk).

Ikke sjelden vil siktelsen mot ungdommen i tillegg til narkotikalovbruddet omfatte andre og mer alvorlige straffbare forhold enn bruk eller innehav av narkotika. For sammenhengens skyld gir utvalget i punkt 16.3.2 til 16.3.6 en kort oversikt over alternative straffereaksjoner som på generelt grunnlag kan være anvendelige i saker med barn ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Det vises for øvrig til omtalen av statistikk i punkt 16.2 ovenfor. I den videre fremstillingen omtales også for årene 2022–2023 riksadvokatens oversikt over strafferettslige reaksjoner i saker som gjaldt legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231, og hvor lovbrøtteren var under 18 år.

16.3.2 Påtaleunntatelse

Dersom straffeskyld er bevist, kan påtalemyndigheten la være å påtale forholdet hvis det foreligger «særlige grunner», jf. straffeprosessloven § 69 første ledd. Påtaleunntatelse er en strafferettslig reaksjon (jf. straffeloven § 30 bokstav f) hvor gjerningspersonen fritas for videre straffeforfølgning. Reaksjonen innebærer en konstatering av at siktede er skyldig i det aktuelle lovbruddet. Dersom siktede mener at hen ikke er skyldig, kan hen kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten, med mindre siktelsen frafalles, jf. straffeprosessloven § 71.

Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget, enten med prøvetid og/eller av nærmere fastsatte vilkår. Det må i så fall uttrykkelig bestemmes i påtaleunntatelsen at den skal være betinget av at siktede ikke gjør seg skyldig i en ny straffbar handling i prøvetiden, og eventuelt at siktede skal overholde nærmere angitte særvilkår. Hvis siktede var under 18 år på gjerningstidspunktet, kan prøve-

tiden settes til 6, 12, 18 eller 24 måneder (til sammenligning er prøvetiden ellers to år, men ikke lenger enn foreldelsesfristen for det aktuelle lovbruddet), jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd siste punktum. Særvilkår etter straffeloven § 37 første ledd kan fastsettes i medhold av straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum, jf. punkt 16.3.3 under. Straffeforfølgningen kan tas opp igjen etter reglene i straffeprosessloven § 74 tredje ledd dersom prøvetiden eller særvilkår ikke blir overholdt. Påtalemyndigheten kan også i prøvetiden oppheve eller endre fastsatte vilkår, eller sette nye vilkår, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd annet punktum.

Betinget påtaleunntatelse er som nevnt den foretrukne reaksjonen i mindre alvorlige narkotikasaker overfor ungdom, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014. Betinget påtaleunntatelse utgjør fortsatt den vanligste strafferettslige reaksjonen overfor ungdom. Andelen betingede påtaleunntatelser av det totale antallet straffereaksjoner har imidlertid gått ned de siste årene. I 2019 utgjorde betingede påtaleunntatelser 68 % av det totale antallet straffereaksjoner overfor ungdom, mens andelen i 2022 hadde gått ned til 50 %. Ubetingede påtaleunntatelser utgjorde i 2022 totalt 22 % av alle straffereaksjoner overfor ungdom i narkotikasaker. Dette er en økning fra 4 % i 2019.³

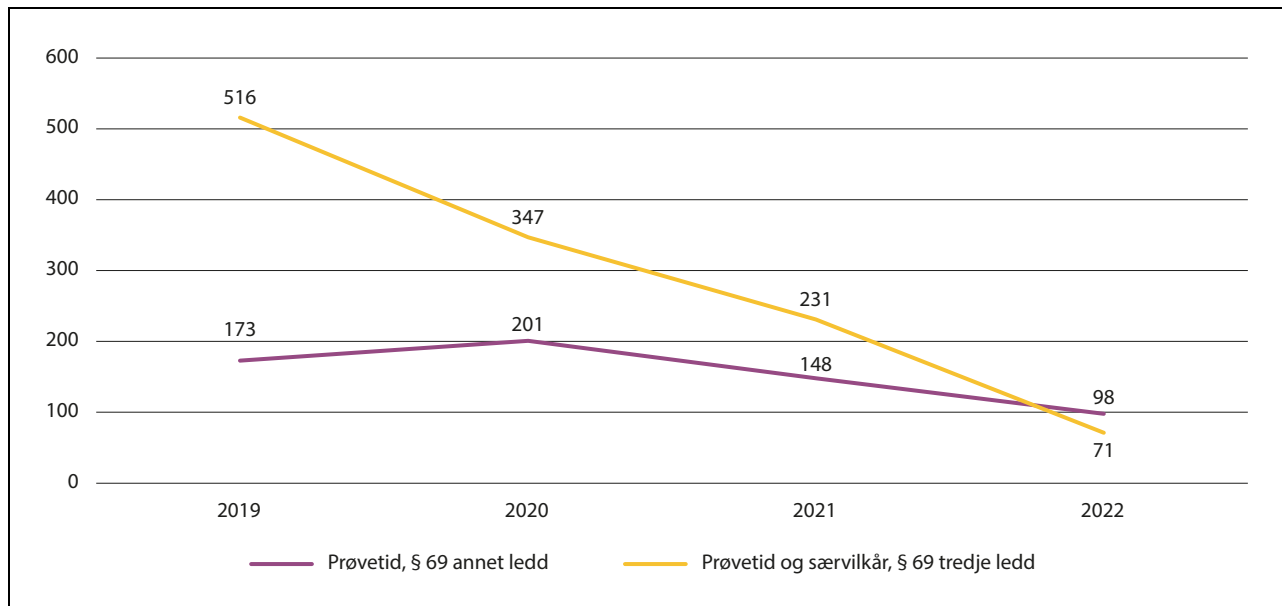
Utviklingen i bruken av betingede påtaleunntatelser fremkommer i figur 16.1 nedenfor. Det har vært en betydelig nedgang både i antallet påtaleunntatelser med prøvetid og antallet påtaleunntatelser med særvilkår. Man kan merke seg at nedgangen har vært klart sterkere når det gjelder betingede påtaleunntatelser med særvilkår, og at nedgangen ikke har vært like sterk i bruken av betingede påtaleunntatelser med prøvetid. I 2022 var antallet betingede påtaleunntatelser med prøvetid høyere enn antallet betingede påtaleunntatelser med særvilkår. Dette utgjør et brudd med mønsteret fra tidligere år, hvor det overfor ungdom har vært gitt klart flest betingede påtaleunntatelser med særvilkår.

Utvalget har mottatt tall fra riksadvokaten som gir en indikasjon på utviklingen fra 2022 til 2023.⁴ Tallene er hentet ut fra saksbehandlings-systemene i politiet og påtalemyndigheten, og er derfor ikke direkte sammenlignbar med statistikken fra SSB. I 2023 oppgis det at 114 forhold ble avgjort med påtaleunntatelse med vilkår om prøvetid etter straffeprosessloven § 69 annet ledd,

² Se riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 s. 7 og riksadvokatens brev 13. mai 2022 s. 2.

³ Jf. SSB tabell 13723, gjengitt i punkt 2.2.2 over.

⁴ Jf. riksadvokatens brev til utvalget 29. januar 2024. Tallene er oppsummert i tabell 16.2 over.



Figur 16.1 Antall betingede påtaleunntatelser med henholdsvis prøvetid og særvilkår, overfor siktede under 18 år, i narkotikasaker etter legemiddeloven og straffeloven. Gjelder årene 2019–2022.

Kilde: SSB

mens det for til sammen 99 forhold ble gitt påtaleunntatelse med prøvetid og særvilkår etter straffeprosessloven § 69 annet og tredje ledd. Riksadvokatens tall viser en viss økning i antallet betingede påtaleunntatelser med prøvetid og særvilkår fra 2022 til 2023.

16.3.3 Nærmere om særvilkår etter straffeloven § 37

Etter straffeloven § 37 første ledd kan det ved ileggelse eller idømmelse av enkelte reaksjoner blant annet fastsettes vilkår om å:

- avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver (bokstav d)
- møte til mekling i konfliktrådet, eller gjennomføre oppfølging i konfliktråd med varighet på inntil ett år (bokstav i)
- gjennomføre ungdomsoppfølging i konfliktrådet med varighet på inntil ett år, forutsatt at domfelte var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, at saken egner seg for slik behandling, og at det foreligger samtykke fra domfelte og eventuelle verger (bokstav j)
- møte hos rådgivende enhet for russaker etter innkalling, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til domfeltes egen bruk etter straffeloven § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd» (bokstav k)

Særvilkårene kan blant annet fastsettes som vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 37 første ledd første punktum, som vilkår for straffutmålingsutsettelse, jf. straffeloven § 60 tredje ledd, og som vilkår for betinget bot, jf. straffeloven § 53 fjerde ledd. De fleste særvilkårene kan også fastsettes som vilkår for påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Særvilkår kan videre settes som betingelse for påtaleavgjørelse om å overføre en sak til ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71 a tredje ledd. Særvilkårene kan også kombineres med hverandre. Blant annet kan det settes vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker i kombinasjon med vilkår om ruskontroll, for eksempel ved ileggelse av påtaleunntatelse.

16.3.4 Forelegg på bot

Straffarten bot er regulert i straffeloven kapittel 9. Bot kan ilegges ved forelegg. Forelegg utferdiges av påtalemyndigheten uten domstolsbehandling og et vedtatt forelegg har virkning som en dom, jf. straffeprosessloven §§ 255 første ledd og 258 annet ledd. Ved utmålingen av botens størrelse skal det legges vekt på «lovbryterens inntekt, formue, forsørgelsesbyrde, gjeldsbyrde og andre forhold som påvirker den økonomiske evnen», jf. straffeloven § 53 annet ledd. Det er imidlertid fastsatt bøte- og påtaledirektiver i politidistriktene som standardiserer utmålingen av forelegg i hen-

hold til riksadvokatens rundskriv. Det vises til punkt 8.2.3 ovenfor hvor dette er nærmere beskrevet.

Etter straffeloven § 53 fjerde ledd annet punktum er det er adgang til å gi en betinget bot når saken gjelder erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til egen bruk etter straffeloven § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd. Prøvetiden skal i alminnelighet være to år. Det kan også fastsettes slike særvilkår som fremgår av straffeloven § 37 første ledd som nevnt over. Hvis siktede er under 18 år, kan slik betinget bot gis også dersom det er tale om andre straffbare forhold enn de som er nevnt over, jf. straffeloven § 53 fjerde ledd første punktum.

Videre er hovedregelen at det skal fastsettes en subsidiær fengselsstraff ved ileggelse av betinget bot. Denne skal fullbyrdes hvis boten ikke blir betalt eller kan inndrives, forutsatt at siktede har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det, jf. straffeloven § 55 første ledd og straffeprosessloven § 456 annet ledd.⁵ Dersom siktede er under 18 år, skal det imidlertid ikke fastsettes subsidiær fengselsstraff, jf. straffeloven § 55 tredje ledd.

På bakgrunn av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 er bot en mindre aktuell reaksjon i den aktuelle sakstypen når siktede er under 18 år. Bot kan likevel være aktuelt i tilfeller hvor siktede ikke anses egnet til betinget påtaleunntatelse med særvilkår, eller i tilfeller hvor vilkår for påtaleunntatelse blir brutt. I 2022 ble forelegg på bot gitt i 13 % av narkotikasakene der siktede var under 18 år.⁶

16.3.5 Straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfrafall

Straffutmålingsutsettelse er regulert i straffeloven § 60 og innebærer at domstolen konstaterer at vilkårene for straff er oppfylt, men utsetter å utmåle straff i en fastsatt prøvetid. Reaksjonen har enkelte likhetstrekk med betinget påtaleunntatelse, og vil kunne anvendes etter rettens skjønn dersom lovbruddet er så unnskyldelig eller bagatelmessig at det ikke er rimelig eller hensiktsmessig å fastsette straff. Reaksjonen kan kombineres med å fastsette særvilkår etter § 37, så langt bestemmelsen passer, jf. § 60 tredje ledd.

⁵ Den subsidiære fengselsstraffen skal fungere som en form for betalingspress og skal etter rettspraksis utgjøre én dag per 1000 kroner i bot, jf. HR-2022-981-A avsnitt 67–68.

⁶ Jf. SSB, tabell 13723, gjengitt i punkt 16.2 over.

Straffutmålingsfrafall er regulert i straffeloven § 61. Bestemmelsen gir domstolen adgang til å frafalle utmåling av straff, «når helt særlige grunner tilsier det». Reaksjonen skiller seg fra straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60 ved at det verken settes prøvetid eller andre vilkår, og saken blir dermed endelig avgjort ved straffutmålingsfrafallet. Bestemmelsen er i forarbeidene omtalt som en «snever unntaksregel», og reaksjonen kan være aktuell «når saken ligger slik an at det ut fra en helhetsvurdering ikke fremstår som rimelig å la lovbrøyteren få en reaksjon med betingelser, slik en straffutmålingsutsettelse vil være».⁷ Ved vurderingen av om det foreligger «helt særlige grunner» skal det etter bestemmelsens annet ledd legges vekt på om utmåling av straff «vil virke som en urimelig tilleggsbelastning for lovbrøyteren», og heller ikke «hensynet til straffens formål og virkninger for øvrig tilsier at det utmåles en reaksjon».

I HR-2022-731-A kom Høyesterett til at det kunne anvendes straffutmålingsfrafall for rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Høyesterett mente at det forelå «helt særlige grunner» ettersom «straff for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk [ville] virke som en urimelig tilleggsbelastning» for rusmiddelavhengige (se avsnitt 63). Det er i punkt 3.10 redegjort nærmere for avgjørelsen.

Straffutmålingsfrafall og straffutmålingsutsettelse har hittil vært svært lite brukt som reaksjoner overfor ungdom under 18 år. Ifølge riksadvokatens tall for 2022 og 2023 er det gitt straffutmålingsfrafall i to tilfeller hvor gjerningspersonen var under 18 år på handlingstiden, mens det ikke er oppgitt noen tilfeller av straffutmålingsutsettelse. Det er grunn til å tro at disse reaksjonene vil bli brukt noe mer etter Høyesteretts avgjørelser våren 2022, selv om de fleste saker hvor dette kunne vært en mulig reaksjon, trolig vil bli avgjort med påtaleunntatelse og derfor ikke vil komme for domstolene.

16.3.6 Ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet

Ungdomsoppfølging i konfliktrådet og oppfølging i konfliktråd kan idømmes som særvilkår for blant annet betinget fengsel, straffutmålingsutsettelse og betinget bot, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j, § 60 tredje ledd og § 53 fjerde ledd. Påtalemyndigheten kan også overføre en sak til

⁷ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 266.

oppfølging i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd, og til ungdomsoppfølging i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd. Målgruppen er unge lovbrøyttere som samtykker og har et oppfølgingsbehov. Ungdomsoppfølging kan anvendes overfor ungdom som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, mens oppfølging i konfliktrådet også kan settes som vilkår for personer som har fylt 18 år.

Det vedtatt enkelte endringer i de nevnte straffereaksjonene, som trer i kraft 1. september 2024, jf. kongelig resolusjon 24. mai 2024. Sentrale endringer er, i henhold til Prop. 139 L (2022–2023), at det innføres et tydeligere tosporet system mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, hvor ungdomsoppfølging etter endringen bare skal kunne ilegges av påtalemyndigheten, mens ungdomsstraff – som tidligere – skal idømmes av domstolen. Flere av lovendringene har også som formål å sikre raskere iverksetting av reaksjonene. Det er for øvrig ingen større endringer i reaksjonen oppfølging i konfliktråd.

Reaksjonene bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess og gjennomføres i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a første og annet ledd, jf. konfliktrådsloven kapittel IV og V. Målet er å hjelpe unge som har begått lovbrudd til et liv uten kriminalitet gjennom tverretattlig oppfølging. Reaksjonene består av gjennomføring av ungdomsstormøte, utarbeidelse av en individuelt tilpasset ungdomsplan og gjennomføring av planen. Ungdomsplanen utformes på grunnlag av en kartlegging av ungdommens lovbrudd, livssituasjon, ressurser og behov. Gjennomføringen skal legge til rette for at ungdommen får en sterkere tilknytning til samfunnet, gjennom deltakelse i fritidsaktiviteter, skole eller arbeidsliv. Konfliktrådene har imidlertid ikke egne tiltak og er avhengige av at offentlige tjenester og andre aktører forplikter seg til å levere tiltak inn i gjennomføringen.

Ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet kan ifølge riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 være aktuelle reaksjoner i mindre alvorlige narkotikasaker når det er tale om «unge gjerningspersoner med sammensatte problemer». Tall fra Riksadvokatembetet for årene 2022 og 2023 viser at det ble reagert med ungdomsoppfølging i 9 % av de mindre alvorlige narkotikasakene hvor siktede var under 18 år. Oppfølging i konfliktråd ble i svært liten grad brukt.⁸

Av interesse for denne utredningen, nevnes at det ved ungdomsoppfølging kan settes vilkår i ung-

domsplanen om å avstå fra å bruke rusmidler og å avgi rusprøver, jf. konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav f. Konfliktrådet kan pålegge rusprøve, jf. konfliktrådsloven § 29 annet ledd, som lyder slik (etter endringene ved lov 20. desember 2023 nr. 110, som trer i kraft 1. september 2024):

Undersøkelsen kan innebære uanmeldte besøk i hjemmet. Når ruskontroll skal gjennomføres, kan konfliktrådet pålegge ungdommen å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Bestemmelsen i straffeloven § 37 første ledd bokstav d, jf. tredje ledd gjelder tilsvarende der rusprøve skal avgis.

Prøvemethodene som er særskilt nevnt i lovforslaget, er altså «urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve». Bruk av spyttprøve synes ikke å være vurdert i Prop. 139 L (2022–2023).

Ved eventuelle brudd på pålegg om rusfrihet, gir konfliktrådsloven § 33 mulighet for ungdomskoordinator til å gjennomføre samtaler med formål å motvirke nye brudd, før saken eventuelt overføres til påtalemyndigheten for vurdering av om straffeforfølgningen skal gjenopptas.

16.3.7 Registrering og politiattest for barn under 18 år

I punkt 8.2.4 ovenfor har utvalget behandlet registrering i reaksjonsregister og politiattest for personer både over og under 18 år. Det vises til gjennomgangen der for personer som var under 18 år på handlingstidspunktet.

16.4 Folkerettslige krav og skranker

Det vises til punkt 15.3 ovenfor hvor barns rettigheter etter barnekonvensjonen omtales nærmere. I punkt 6.1 og 6.2 behandler utvalget overordnede rettslige rammer for utredningen knyttet til FNs narkotikakonvensjoner, Grunnloven og generelle menneskerettigheter, blant annet retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Menneskerettslige skranker knyttet til etterforskning og tvangsbruk i situasjoner der en person er mindreårige, er omtalt i punkt 12.1.3.

⁸ Riksadvokatens tall er presentert i punkt 16.2 over.

16.5 Allment om rådgivende enhet for russaker

16.5.1 Overordnet om enhetens oppgaver, funksjon og organisering

Kommunene skal etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd ha en «rådgivende enhet for russaker». Enheten har etter denne bestemmelsen «ansvaret for å møte personer når oppmøte for enhetene er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon». Plikt til å møte for rådgivende enhet for russaker som strafferettslig særvilkår er regulert i straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Forutsetningen er at saken gjelder «bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til egen bruk» etter straffeloven § 231 eller legemiddeloven § 24 første ledd.

I tillegg har enheten etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b ansvar for å «gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d når dette er satt som vilkår». Ruskontroll i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav d er definert som at siktede kan pålegges å «avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver». Enhetens lovbestemte oppgaver er med andre ord knyttet opp mot de to særvilkårene i straffeloven § 37 første ledd bokstav d (ruskontroll) og bokstav k (møteplikt ved enheten).

Bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b om opprettelse av enhetene, og bestemmelsen i straffeloven § 37 om møteplikt som strafferettslig særvilkår, trådte i kraft 1. juli 2021.⁹ Ordningen er en videreføring av forslaget fra Rusreformutvalget etter at forslaget i Prop. 92 L (2020–2021) om avkriminalisering av narkotika under gitte terskelverdier til egen bruk ikke ble vedtatt i Stortinget, jf. nærmere i punkt 3.4 og 3.5 over.

Ansvar for enhetene er plassert på kommunalt nivå ut fra prinsippet om lavest mulig effektive innsatsnivå, og ut fra hensynet om å ha nærhet til instansen som skal gjennomføre møtet og til kommunale tjenestetilbud. Det følger av Innst. 612 L (2020–2021) at kommunene kan velge å inngå interkommunalt samarbeid for å ivareta formålet med bestemmelsen der forholdene ligger til rette for dette.¹⁰ Videre er det lagt til grunn i

Prop. 92 L (2020–2021) at kommunen kan organisere oppgavene som hører inn under enheten relativt fritt. Om dette fremgår det (side 60):

Kommunene kan organisatorisk plassere enheten i den delen av helse- og omsorgstjenesten som de finner mest hensiktsmessig for enhetens oppgaveløsning. I mange større kommuner finnes egne psykisk helse- og rustjenester, enten samlokalisert eller samorganisert, og det vil være naturlig at funksjonen som opprettes ivaretas i disse tjenestene. I andre kommuner kan en matriseorganisering, der personell som inngår i enhetens oppgaveløsning [som har] sin primære tilhørighet i andre deler av tjenestene, være en mer hensiktsmessig løsning.

Utvalget er ikke kjent med at det så langt er blitt etablert interkommunale samarbeid for å oppfylle lovens vilkår. Utvalget erfarer ellers at enhetene er organisert relativt ulikt i de ulike kommunene, blant annet ut fra kommunenes størrelse og øvrig tjenestetilbud innenfor rusforebyggende arbeid. Det vil derfor være lokale variasjoner. Departementet kan i medhold av helse- og omsorgstjenestelovens § 3-9 b annet ledd gi nærmere forskrifter «om den rådgivende enheten, blant annet om organisering og tjenestens innhold». Kompetansen er så langt ikke benyttet.

Det fremgår av Prop. 92 L (2020–2021) side 63 at «[d]epartementet vil ikke foreslå å forskriftsfeste kompetansekrav slik utvalget har foreslått, selv om dette ville understreke betydningen av tverrfaglig utredning av tjenestebehov og behov for styrket samhandling».¹¹ Det er vist til at forskriftsfesting av kompetansekrav for en bestemt tjeneste vil skille seg fra praksis for øvrig, hvor kravet til forsvarlighet ligger til grunn og hvor kompetansekrav er knyttet til helse- og omsorgstjenesten som helhet. Helsedirektoratet har derfor i brev 6. oktober 2022 gitt nærmere retningslinjer om hvilke krav som bør stilles til enhetens faglige kompetanse. Brevet er sendt til landets kommuner og har overskriften: «Vilkår og rutiner for oppmøte, ruskontroll og gjennomføring av samtaler hos rådgivende enhet for russaker». Her fremgår på side 7:

Gitt de rådgivende enhetenes mandat og oppgaver er det viktig at kommunen tilstreber en tverrfaglig kompetanse i, eller tilknyttet enheten/funksjonen. Dette inkluderer også brukererfaring. [...] Personellet bør ha god kompe-

⁹ Bestemmelsene i straffeloven § 37 første ledd bokstav k og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-9 b ble tilføyd ved lov 18. juni 2021 nr. 117, se nærmere lovvedtak 148 (2020–2021).

¹⁰ Se også Prop. 92 L (2020–2021) s. 58.

¹¹ Se også Innst. 612 L (2020–2021) s. 3.

tanse innen områder som motivasjon og endring, og «samtalen som verktøy». Personellet bør ha god oversikt over det samlede helse- og sosialfeltet i kommunen, inkludert tverrfaglig spesialisert rusbehandling og tiltak i regi av ideelle og frivillige organisasjoner.

Disse retningslinjene er senere blitt erstattet med en nettartikkel (her forkortet til Helsedirektoratets veiledende materiale 2022).¹² Veiledende materiale 2022 har i det vesentlige samme innhold og budskap som de opprinnelige retningslinjene. De aktuelle «kompetansekravene» er likevel ikke videreført, men utvalget antar at dette ikke er uttrykk for en endring i Helsedirektoratets vurdering av hvilken type kompetanse som anses nødvendig for å oppfylle formålet med enhetene. Det fremgår også av veiledende materiale 2022 at Helsedirektoratet har gitt statsforvalterne i oppdrag – i samarbeid med kompetansesentrene på rusfeltet (KORUS) – å gi støtte til kommunene ved implementering av den lovpålagte plikten til å etablere rådgivende enheter for russaker.¹³

Det ligger som nevnt utenfor mandatet å vurdere om enhetene eventuelt bør organiseres på en annen måte enn under helse- og omsorgslovgivningen, for eksempel som en del av konflikt-rådene. Det ligger i utgangspunktet også utenfor mandatet å vurdere om enhetene bør tillegges andre oppgaver, i tillegg til oppgavene knyttet til gjennomføring av særvilkårene i straffeloven § 37 første ledd bokstav d (ruskontroll) og k (møteplikt ved enhetene). Bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd er likevel ikke til hinder for at kommunene selv velger å legge ytterligere oppgaver til enheten. Utvalget har fått opplyst at flere kommuner har valgt å gi enhetene også andre oppgaver enn de lovpålagte, for eksempel har Oslo kommune en forsøksordning i fem bydeler hvor enhetene tar imot personer som ønsker frivillig oppfølging knyttet til rus. Etter det opplyste har også Stavanger kommune valgt å utvide funksjonen til å omfatte alle innbyggere og ansatte i kommunen som har behov for veiledning om rus og behov for å komme i kontakt med kommunens og spesialisthelsetjenestens hjelpetilbud.

¹² Helsedirektoratets nettartikkel «Rådgivende enhet for russaker», publisert 6. oktober 2022, siste faglige endring 12. januar 2024 (helsedirektoratet.no).

¹³ KORUS består av sju regionale sentre, og er finansiert av Helsedirektoratet gjennom tildelinger til de ulike aktørene som drifter den regionale KORUS. For eksempel driftes KORUS Oslo av Oslo kommune, mens KORUS Bergen driftes av Helse Bergen. Se nærmere Helsedirektoratets veiledende materiale 2022, under overskriften «Organisering».

Den omstendighet at enhetene er gitt i oppgave å følge opp strafferettslige reaksjoner, men er organisert under helse og omsorgslovgivningen, skaper et visst spenningsforhold mellom helselovgivningen og straffegjennomføringen. Blant annet må det i fastleggningen av det konkrete innholdet i den strafferettslige møteplikten ved enhetene, trekkes en grense mot hva som anses som helsehjelp etter helselovgivningen og dermed utløser bestemte krav til saksbehandling og forsvarlig tjenesteytelse, jf. punkt 16.6.3.3.

16.5.2 Overordnet om påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker og ruskontroll

16.5.2.1 Målgruppen

For at et forhold skal kunne avgjøres med påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 første ledd må det foreligge «særlige grunner». Etter bestemmelsens annet ledd kan påtaleunntatelse gis på vilkår om at siktede i prøvetiden ikke gjør seg skyldig i ny straffbar handling («betinget påtaleunntatelse»). For personer under 18 år er utgangspunktet etter riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 at påtaleunntatelse med prøvetid bør anvendes i stedet for bot ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd:

Påtaleunntatelse med prøvetid kan være en særlig egnet straffereaksjon overfor unge lovbytere ved mindre alvorlig narkotikalovbrudd, hvor formålet er å forebygge videre rusbruk, og/eller stimulere til fortsatt rehabilitering. Særlig overfor ungdom mellom 15 og 18 år bør slike reaksjoner anvendes framfor ileggelse av bot. [...]

Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget av at siktede ikke gjør seg skyldig i nye straffbare handlinger med en prøvetid på to år, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd. Er lovbyteren under 18 år på handlingstiden, skal prøvetiden fastsettes til enten 6, 12, 18 eller 24 måneder, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd tredje punktum.

Etter bestemmelsens tredje ledd kan det også fastsettes ulike særvilkår for påtaleunntatelsen («betinget påtaleunntatelse med særvilkår»), for eksempel vilkår om å møte for rådgivende enhet for russaker og/eller ruskontroll, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d og k. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 fremheves det at påtaleunntatelse kan gjøres betinget av individuelt til-

passede vilkår slik disse er beskrevet i den nå opphevede straffeloven av 1902 § 53, som i det vesentlige tilsvarer gjeldende straffelov § 37. Riksadvokaten peker her på at vilkåret om ruskontroll vil være særlig aktuelt overfor førstegangsovertrædere og unge lovbrøyttere som er i en rehabiliteringssituasjon:

Vilkår om å avstå fra bruk av rusmidler kan fastsettes av påtalemyndigheten ved påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c. Dette vilkår er særlig aktuelt å anvende overfor førstegangsbryttere, og unge lovbrøyttere som er i en rehabiliteringssituasjon.

På generelt grunnlag vil påtaleunntatelse med særvilkår om ruskontroll trolig være en utilstrekkelig reaksjon dersom det er tale om ungdom med mer sammensatte problemer. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 fremgår det:

Påtalemyndigheten kan anvende [...] ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd overfor unge lovbrøyttere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, ved overtrædelser av legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd og straffeloven § 162 første ledd. [...] Reaksjonene kan være adekvate overfor unge gjerningspersoner med sammensatte problemer. Lovens øvrige vilkår må være oppfylt.

For øvrig gir ikke rundskrivet ytterligere veiledning for vurderingen av hvem som er målgruppen for de aktuelle særvilkårene.¹⁴ Riksadvokatens rundskriv – som er fra 2014 – gir naturlig nok heller ingen veiledning om anvendelsen av vilkåret om at siktede skal møte hos rådgivende enhet for russaker etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k, som altså trådte i kraft 1. juli 2021.¹⁵

16.5.2.2 Kontradiksjon før vilkår fastsettes – vergens rolle

Den siktede skal, uavhengig av alder, «så vidt mulig få uttale seg» før det settes særvilkår, jf.

¹⁴ Se likevel riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 hvor det uttales at «[v]ilkår om tilsyn i prøvetiden eller deler av denne, bør særlig vurderes når reaksjonen brukes overfor unge lovbrøyttere med påfallende adferdsforstyrrelser og vansker i sitt hjemmemiljø. Det kan også brukes når en gunstig utvikling er hovedbegrunnelsen for å unnlate påtale. En personundersøkelse vil vanligvis gi svar på disse spørsmål [...]».

¹⁵ Særvilkåret i straffeloven § 37 første ledd bokstav k ble innført ved lov 18. juni 2021 nr. 117.

straffeprosessloven § 69 siste ledd, siste punktum. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2 har barn en absolutt rett til å bli hørt i enhver rettslig saksbehandling som angår dem.¹⁶ Det vises også til Grunnloven § 104 første ledd annet punktum som gir barn «rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling». I lys av dette må straffeprosessloven § 69 tredje ledd forstås som at barnet har en ubetinget rett til å få mulighet til å uttale seg før særvilkåret gis.

En slik forståelse følger også av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014, hvor det er presisert at påtalemyndigheten «må sikre» at barnet på forhånd gis adgang til å uttale seg om særvilkårene som settes. I påtaleinstruksen § 18-1 første ledd fremgår det videre at siktede «skal» gis adgang til å uttale seg før det settes vilkår etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd:

Dersom det kan bli spørsmål om å unnlate påtale på vilkår som nevnt i straffeprosessloven § 69 tredje ledd, skal siktede på forhånd gis adgang til å uttale seg om de aktuelle vilkår. Det samme gjelder dersom det i prøvetiden blir spørsmål om å oppheve eller endre vilkår som er fastsatt og sette nye vilkår.

For at barnets rett til å uttale seg om vilkårene skal få realitet, må det dessuten i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2 gis informasjon som er tilpasset barnets alder og utvikling. I tillegg må informasjonen være konkret om hva vilkåret innebærer, for eksempel hva det betyr å møte ved rådgivende enhet for russaker, sammenlignet med for eksempel forelegg på bot, dersom dette er alternativet.¹⁷

Straffeprosessloven § 69 tredje ledd og påtaleinstruksen § 18-1 må forstås slik at også vergen(e) skal informeres før det fastsettes særvilkår når siktede er under 18 år. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 er det videre presisert at påtalemyndigheten «må sikre» at også verger på forhånd gis adgang til å uttale seg. Etter vergemålsloven § 16 første punktum er vergen for en mindreårig den eller de som har foreldreansvaret for barnet etter reglene i barneloven.¹⁸ Den mindreårige vil derfor vanligvis ha to verger; mor og far. Begge har

¹⁶ Barnekonvensjonen art. 40 oppstiller rettigheter for barn som er anklaget for straffbare forhold.

¹⁷ NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» s. 60.

¹⁸ Se barneloven 8. april 1981 nr. 7 kapittel 5.

partsrettigheter etter straffeprosessloven § 83 og skal gis adgang til å uttale seg.

16.5.2.3 Saksbehandlingen – personundersøkelse

Etter straffeprosessloven § 249 annet ledd skal som nevnt spørsmålet om påtale avgjøres innen seks uker (42 dager) etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken. Se nærmere punkt 15.2.3.3 om bakgrunnen for bestemmelsen.

I straffeprosessloven §§ 161-164 er det fastsatt regler om innhenting av personundersøkelse. Formålet med undersøkelsen «er å skaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken», jf. § 161 annet ledd. Personundersøkelse skal «som regel» innhentes når det «antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler», se § 161 første ledd. Etter påtaleinstruksen § 14-1 første ledd annet punktum skal det i den konkrete vurderingen «særlig legges vekt på siktedes alder og miljøforhold, sakens alvor, undersøkelsens betydning for sakens avgjørelse og om undersøkelsen vil kunne føre til en uheldig forsinkelse av saken».

Det er fastsatt egne regler for innhenting av personundersøkelse i saker hvor siktede er under 18 år. Etter straffeprosessloven § 161 a annet ledd «skal» det innhentes personundersøkelse dersom det tas ut tiltale mot en person under 18 år, med unntak av i saker som gjelder ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntalser som bringes inn for retten. Bestemmelsen er vedtatt endret ved lov 20. desember 2023 nr. 110. Endringen trer i kraft 1. september 2024, jf. kongelig resolusjon 24. mai 2024. Den innebærer blant annet at ordet «skal» endres til «bør», og at vurderingstemaet formuleres slik: «Ved vurderingen av om personundersøkelse bør foretas, skal det særlig legges vekt på sakens alvor og om saken kan opplyses tilstrekkelig på annen måte».

Ettersom bruk av narkotika eller innehav av narkotika til egen bruk i utgangspunktet anses som mindre alvorlige saker i et strafferettslig perspektiv, vil det – selv om mistenkte er under 18 år – normalt ikke være grunn til å innhente personundersøkelse. Ved spørsmål om å ilegge påtaleunntalelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker og/eller pålegg om ruskontroll, vil egnethet og motivasjon kunne belyses tilstrekkelig ved siktedes og vergenes uttalerett. Det vil for øvrig i mange tilfeller ikke være praktisk mulig å treffe påtaleavgjørelse innenfor lovens frist dersom det skal innhentes personundersøkelse. Hensynet til at ungdom bør få en

rask reaksjon, tilsier derfor at det normalt ikke bør innhentes personundersøkelse i disse sakene.

16.5.2.4 Vilkårsbrudd

Dersom siktede ikke overholder ett eller flere vilkår for påtaleunntalsten, for eksempel ikke møter til enheten som innkalt, kan forfølgningen tas opp igjen etter straffeprosessloven § 74 tredje ledd. Bestemmelsen fastsetter at forfølgningen «kan» tas opp på ny. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 er det ikke gitt nærmere retningslinjer for kan-skjønnnet, men det er vist til at riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 fortsatt gjelder, sammenholdt med de lovendringer som senere har kommet til. I riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 fremgår det (punkt IV):

Det må etableres kontrollrutiner som sikrer at vilkårsbrudd blir registrert. Det skal vurderes om brudd på vilkår (både det generelle vilkår og særvilkår) er så alvorlig at påtaleunntalsten ikke bør bli stående. Ny kriminalitet av likeartet karakter som den påtale er unntatt for, [...] bør normalt lede til at forfølgningen tas opp på ny etter straffeprosessloven § 74 tredje ledd.

Utvalget har ikke oversikt over antall bruddmeldinger eller antall saker hvor straffefølgning er tatt opp igjen etter § 74 tredje ledd i den aktuelle sakstypen. Tilbakemeldinger som utvalget har fått i innspillmøter med ulike aktører, kan tilsi at det er tale om få bruddmeldinger. Utvalget har etter omstendighetene heller ikke funnet grunn til å innhente slik statistikk.

16.5.3 Beskrivelse av praksis

Utvalget har mottatt en oversikt fra riksadvokaten over antall saker hvor det er gitt påtaleunntalsten med vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k om å møte ved rådgivende enhet for russaker. Oversikten omfatter også påtaleunntalsten med ulike former for rusoppfølging, men dette tallmaterialet er ikke lett tilgjengelig, jf. nærmere nedenfor. Det vises for øvrig til punkt 16.2 hvor det redegjøres for statistikk over strafferettslige reaksjoner overfor mindreårige ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, inkludert mottatte tall fra riksadvokaten.

Ifølge riksadvokatens gjennomgang har påtalemyndigheten i perioden 2022 (annet halvår) til 2023 (hele året) gitt påtaleunntalsten med særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for rus-

saker i til sammen 123 saker. Det har vært en økning hvert halvår siden bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2022. Tallene fordeler seg slik:

- 2022 annet halvår: 20 saker
- 2023 første halvår: 45 saker
- 2023 annet halvår: 58 saker

I tillegg var det til sammen 36 saker i den aktuelle tidsperioden hvor det ble fastsatt vilkår om ulike former for oppfølging av siktedes bruk av rusmidler. I disse 36 sakene er det flere uklårheter rundt følgende spørsmål:

- Om pålegget om rusoppfølging var gitt i medhold av straffeloven § 37 bokstav d.
- Om pålegget om rusoppfølging var knyttet til rådgivende enhet for russaker, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b.
- Om pålegget om rusoppfølging var gitt i kombinasjon med pålegg om møte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k.

Rådgivende enhet for russaker har som nevnt ansvar for å gjennomføre ruskontroll når dette er satt som vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b. I de aktuelle påtaleunntatelsene var det likevel uklart om ruskontrollen var lagt til disse enhetene. Det var gjennomgående ikke vist til straffeloven § 37 første ledd bokstav d som hjemler særvilkåret, og andre formuleringer enn lovens begrep i bokstav d om at siktede kan pålegges å «avgi nødvendige rusprøver», var brukt. For eksempel var det gitt pålegg om at siktede skulle «inngå ruskontrakt med kommunen» og «pålegg om oppmøte/rustesting», samt at oppfølgingen skulle skje ved navngitt institusjon med et annet navn enn rådgivende enhet for russaker. Eksempel på tjenestesteder som var navngitt som ansvarlig for den konkrete oppfølgingen var: «Forebyggende enhet», «Kompetansesenter rus og psykisk helse», «Felles ansvar», «Fredrikstadhjelpa», «Kristiansand kommunes forebyggende enhet» og «TIUR».¹⁹

Ettersom rådgivende enhet for russaker er en lovpålagt funksjon som kommunen skal sørge for, men hvor kommunene har valgfrihet med hensyn til organiseringen, jf. punkt 16.5.1 ovenfor, kan funksjonen i prinsippet ivaretas ved allerede etablerte tjenestesteder i kommunen, for eksempel de navngitte institusjonene nevnt ovenfor. Verken

riksadvokaten eller utvalget har funnet grunn til å undersøke nærmere om de navngitte enhetene i de 36 nevnte sakene, er utpekt til å utføre oppgavene etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd.

Nedenfor følger noen eksempler hvor det i den aktuelle saken er gitt påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet, eventuelt i kombinasjon med pålegg om ruskontroll. Eksempelene er mottatt fra riksadvokaten, og er hentet fra samtlige politidistrikt fra den aktuelle tidsperioden, og gjelder i det vesentlige personer under 18 år:

- Politiet ble kontaktet av en forelder som hadde funnet narkotika hjemme tilhørende et mindre-årig medlem av husstanden.
- Politiet fikk melding om at en ungdom hadde tatt med seg narkotika på fest, og at det gikk på rundgang. Innehaveren, som var tydelig ruspåvirket, hevdet overfor politiet at det var lovlig forskrevne piller (på resept), men tilsto da politiet sa at de ville sjekke den opplysningen med foreldrene.
- Politiet så en synlig ruspåvirket ungdom på et offentlig sted. Ungdommen ble innbragt på grunn av sin tilstand, og jourhavende påtalejurist besluttet at ungdommen kunne ransakes.
- Politiet så en salgssituasjon med en ungdom og en person som tidligere var kjent for politiet i forbindelse med salg av narkotika. Da politiet grep inn, skilte de to lag, og politiet fikk kontroll på ungdommen som var mistenkt for kjøp av narkotika.
- Politipatrulje ransaket tre ungdommer på fersk gjerning på grunn av åpenlys og felles befatning med cannabis.
- Politiet konfronterte en person på fest som fremsto som ruspåvirket.
- Politiet fikk kontroll på en ungdom etter at en gruppe som han var del av løp da de så politiet. Ungdommen erkjente hasjrøyking, og svarte bekreftende på spørsmål om han hadde narkotika på seg. Funn ved personransaking ga mistanke om salg av narkotika, og patruljen kontaktet jourhavende påtalejurist som besluttet ransaking hjemme hos siktede.
- Politiet så en person smette inn i et skoleområde der det erfaringsmessig hadde pågått salg av narkotika og annen uønsket atferd på kveldstid. Da de fant personen på skoleområdet, røykte han cannabis.
- Politiet ble kontaktet av en skole der et antall elever hadde kommet ruset på skolen.
- Politiet ble oppmerksom på en person som stolte langs veien og røykte cannabis.

¹⁹ Påtaleavgjørelsene som er gjennomgått manuelt av riksadvokaten, er fra etter ikrafttredelsestidspunktet for straffeloven § 37 bokstav k og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b, men før februar 2024. Se for øvrig mer om TIUR-modellen i RINGSAKER kommune i punkt 16.7.2.3 nedenfor.

Utvalget presiserer at eksemplene ikke må forstås som et representativt bilde av alle anmeldelsene som årlig opprettes for overtredelse av legemiddeloven eller straffeloven § 231. Eksemplene kan likevel gi et visst inntrykk av påtalemyndighetens praksis ved bruk av de aktuelle sær-vilkårene.

Riksadvokatens gjennomgang tilsier at sær-vilkårene i det vesentlige er brukt overfor unge lov-brytere som ikke er registrert med mange tidligere narkotikalovbrudd, og de fleste sakene gjelder bruk eller innehav av små mengder cannabis.²⁰

16.6 Nærmere om å møte hos rådgivende enhet for russaker som vilkår for påtaleunntatelse

16.6.1 Gjeldende rett – innledning

Det en person kan pålegges i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k, er «å [...] møte hos rådgivende enhet for russaker. Bestemmelsen klargjør ikke nærmere hva som ligger i møteplikten. Heller ikke forarbeidene klargjør dette. Etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-9 b annet ledd kan departementet gi forskrift om den rådgivende enheten, blant annet om tjenestens innhold, men kompetansen er så langt ikke benyttet.

Helsedirektoratet har imidlertid som nevnt utarbeidet en nettartikkel («veiledende materiale 2022»), som gir nærmere veiledning om vilkår og rutiner for oppmøte ved enhetene og gjennomføring av samtaler hos enhetene. Helsedirektoratet har utarbeidet det veiledende materialet i samarbeid med blant andre Politidirektoratet, riksadvokaten, KORUS, brukerorganisasjoner (FHN og A-larm), Fagrådet Rusfeltet, statsforvalterne, Oslo universitetssykehus avdeling for rettsmedisinske fag, KS (Kommunesektorenes organisasjon) og ulike fagorganisasjoner.

16.6.1.1 Plikten til å møte

Når en person er gitt et pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker, er oppgavene for enheten i henhold til veiledende materiale 2022 i korte trekk følgende:

- Motta melding om ilagt møteplikt fra politiet
- Sende innkalling til møtet
- Gjennomføre møtet

- Sende henvisning til aktuelle behandlingstilbud dersom det er aktuelt.

Når politiet har oversendt saken til rådgivende enhet for russaker, vil det alminnelige helse- og sosialrettslige regelverket regulere personens rettigheter og krav på tjenester, samt rammene for enhetens virksomhet.²¹ For eksempel kan tvangshjemler i sektorlovverket i helse retten komme til anvendelse, og enhetens personell vil ha opplysningsplikt til barneverntjenesten dersom det foreligger grunn til å tro at barn utsettes for omsorgssvikt eller barnets liv og helse er i fare, for eksempel på grunn av bruk av rusmidler, jf. barnevernloven § 13-2.

I veiledende materiale 2022 fremgår det at påtalemyndigheten skal informere den aktuelle enheten når en person er blitt pålagt møteplikt. Politiets plikt til å informere enheten følger av straffeprosessloven § 455 annet ledd annet punktum om fullbyrding og ansvar for å sette i verk strafferettslige reaksjoner. Deretter har enhetene plikt til å kalle personen inn til å møte (og eventuelt følge opp ruskontroll, jf. punkt 16.7 under). Innkallingen skal i henhold til det veiledende materiale være skriftlig, men enheten kan også forsøke å oppnå kontakt på telefon og «i helt særskilte tilfeller» benytte oppsøkende virksomhet for å informere om innkallingen (for eksempel der personen er kjent av oppsøkende virksomhet fra tidligere). Selv om vergene gjennom påtalemyndigheten er kjent med påtaleunntatelsen, kan også rådgivende enhet for russaker innkalle vergene til møtet dersom dette vurderes som hensiktsmessig.

Straffeloven § 37 første ledd bokstav k klargjør ikke *hvor mange ganger* siktede skal møte ved enheten for å oppfylle vilkåret om møteplikt. I veiledende materiale 2022 presiseres det at pålegget er oppfylt når personen har møtt ved enheten *én gang*. Dette er også etablert forvaltningspraksis, og langt til grunn av blant annet KORUS. Oppmøtet skal videre være personlig (fysisk), «men kan unntaksvis, i særskilte tilfeller gjennomføres digitalt for eksempel der det er lange avstander». Det fremgår også at enheten skal melde til påtalemyndigheten dersom personen ikke møter etter innkalling, men at det ikke er behov for å rapportere når personen har møtt. Det er også presisert at det ikke er hjemmel for å videreformidle helseopplysninger (knyttet til eventuell helsehjelp som gis ved eller utenfor enheten) til påtalemyndigheten, med mindre personen samtykker til dette.

²⁰ Temaet er nærmere belyst i riksadvokatens brev 4. september 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet: «Spørsmål vedrørende sær-vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker».

²¹ Se nærmere Prop. 92 L (2020–2021) s. 61.

16.6.1.2 Innholdet i møtet – særlig om forholdet til helsehjelpbegrepet i helselovgivningen

Formålet med møteplikten er ifølge Prop. 92 L (2020–2021) at enhetene skal fungere som «møtepunkt for personer som er ilagt møteplikt av politiet og gi tilpasset råd og veiledning, og informasjon om risiko og konsekvenser ved narkotika- bruk.» Enheten kan videre «gi tilbud om kartlegging og utredning av eventuelt tjenestebehov».²²

I veiledende materiale 2022 er det presisert at enheten er en helse- og omsorgstjeneste, noe som innebærer at forsvarlighetskravet gjelder. Videre er det gitt nærmere retningslinjer for hvordan møtet skal gjennomføres:

- Møtet bør «gjennomføres som en samtale med vekt på samarbeid og relasjonsbygging».
- Enheten skal informere om at personen «er der som følge av en betinget påtaleunntatelse eller dom, og at enheten har taushetsplikt».
- Enheten skal gi personen «kunnskapsbasert informasjon om virkninger og risiko ved bruk av ulike rusmidler, samt trygg bruk av rusmidler».
- «Enheten skal informere om ulike tjenestetilbud og frivillige hjelpetilbud som finnes i kommunen og i spesialisthelsetjenesten».
- «Dersom personen ønsker videre helsehjelp, må enheten gi tilstrekkelig informasjon slik at vedkommende kan ta et informert valg om helsehjelpen. Rådgivende enhet skal da hen- vise/lose personen videre».
- «Helsehjelp er basert på samtykke, og vil medføre undersøkelser, kartlegging når det gjelder bruk av rusmidler, livssituasjon og eventuelle andre hjelpebehov».

Innholdet i vilkåret om å møte kan etter dette oppsummeres slik: Enheten skal gi informasjon og rådgivning, og dersom personen gir samtykke, kan det gjennomføres kartlegging eller gis henvisning til helsehjelp. Dersom et tiltak anses som helsehjelp, utløses en rekke rettigheter og plikter som følger av helselovgivningen, blant annet krav til tiltakets innhold og til saksbehandlingen, eksempelvis vilkår om samtykke. Det vil bero på en helhetsvurdering om en bestemt type handling faller innenfor helsehjelpsbegrepet. Helsehjelp er definert slik i helsepersonelloven § 3 tredje ledd:

Med helsehjelp menes enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende,

helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell.

Definisjonen er etter sin ordlyd vid, og vurderingen av om en handling faller innenfor helsehjelpsbegrepet vil bero på en helhetsvurdering. I veiledende materiale 2022 er det lagt til grunn at det å gi generell informasjon om risiko og helsefare ved rusmidler som er allment tilgjengelig, ikke anses som helsehjelp. Dette innebærer blant annet at oppmøte ikke skal nedtegnes i pasientjournal.

Helsedirektoratet har lagt til grunn at for at rådgivning skal fremstå som helsehjelp, må den være individuelt tilpasset, være av handlingsrettet karakter og basert på informasjon som pasienten gir fra seg.²³ En viss veiledning for grensedragningen ved vurderingen av når rådgivning skal anses som helsehjelp, finnes i en uttalelse fra Helsedirektoratet om helsehjelpsbegrepet etter helsepersonelloven § 3 tredje ledd, relatert til spørsmålet om rådgivning til enkeltpersoner på apotek skulle anses som helsehjelp. Uttalelsen er referert i Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 på side 323:

[V]eiledning, råd og informasjon om bruk av legemidler som gis i forbindelse med ekspedering, er helsehjelp i den grad veiledningen og informasjonen er individuelt tilpasset, av handlingsrettet karakter og basert på informasjon personen gir i fra seg. Dersom rådene som gis er av en mer generell og uforpliktende karakter, ikke tilpasset den enkelte person, men som for eksempel vil gjelde for en større gruppe mennesker, vil ikke dette være helsehjelp etter definisjonen.

I Rusreformutvalgets utredning er det også vist til andre vurderinger fra Helsedirektoratet, hvor følgende handlinger ble ansett som helsehjelp:²⁴ Legemiddelsamtale mellom pasient og farmasøyt, røykesluttveiledning, behandling av pasienter med LAR og vurdering av interaksjon mellom legemidler. Derimot ble presisering av produktinformasjon (for eksempel veiledning i forbindelse med bruk av diabetesutstyr eller inhalasjonsmedisin), eller formidling av offentlig helse-relatert informasjon rettet mot en større, ubestemt kundekrets, ikke ansett som helsehjelp.

²² Prop. 92 L (2020–2021) s. 63.

²³ NOU 2019: 26 s. 323.

²⁴ NOU 2019: 26 s. 323 flg., særlig punkt 15.9.2.3.

Rusreformutvalget la til grunn at en dialog som tar sikte på å avklare personens videre behov for tjenester, utvilsomt var helsehjelp i helserettslig forstand, mens en rådgivende samtale ikke kunne anses som helsehjelp.²⁵ Begrunnelsen var at formålet med en rådgivende samtale ville være å gi generelle opplysninger om risiko knyttet til bruk av narkotika og tilgjengelige tilbud, og å gi informasjon om muligheten for videre kartlegging og helsehjelp dersom personen samtykket til dette. Videre ble det vist til at slik samtale ikke ville være av individuelt handlingsrettet karakter eller basert på informasjon som personen ga fra seg. Informasjonen var altså generell og ikke basert på individuelle faglig vurdering av den enkeltes helsesituasjon eller lignende. Rusreformutvalget fant det derfor ikke nødvendig å foreslå en lovbestemmelse som uttrykkelig fastslo at en slik samtale, uten samtykke til kartlegging mv., ikke utgjorde helsehjelp etter helselovgivningen. Det andre alternativet, som betinger samtykke og tar sikte på å avklare personens behov for tjenester, måtte ifølge Rusreformutvalget anses som helsehjelp fordi handlingen var individuelt tilpasset, handlingsrettet og basert på informasjon som personen ga den ansatte i enheten med henblikk på kartlegging.

I Prop. 92 L (2020–2021) er det lagt til grunn at vilkåret om å møte ved enhetene skal omfatte at personen får tilpasset råd og veiledning, herunder informasjon om mulige konsekvenser av narkotikabruk, for seg selv og andre, og at personen også blir frarådet slik bruk. Videre skal det gis generell informasjon om mulige hjelpetiltak. Departementet understreket likevel at samtalen kunne ha «terapeutisk effekt», selv om dette ikke var det primære formålet.²⁶ Departementet la videre til grunn at kartlegging normalt vil anses som helsehjelp. Med dette menes, ifølge departementet, at enhetens personell starter kartlegging av personens rusmiddelbruk og generelle livssituasjon for å kunne gi tilpasset rådgivning med særlig sikte på identifisering av tjenestebehov og med henvisning til rett instans og nivå. Gjennom slik henvisning vil personen dermed kunne motta individuelt tilrettelagte tjenester, for eksempel fra kommunens helse- og omsorgstjeneste, spesialisthelse-tjenesten, barneverntjenesten, NAV eller en kombinasjon av flere tjenester. Denne oppfølgingen vil i så fall normalt skje i det ordinære tjenesteapparatet, og ikke i regi av den rådgivende enheten.²⁷

Utvalget bemerker at basert på ovennevnte vil enhetene ha noe handlingsrom for å gjennomføre individuelt tilpasset rådgivning med «en viss terapeutisk effekt» basert på personens egne opplysninger for å oppfylle formålet med straffen, uten at samtalen nødvendigvis anses som helsehjelp etter helselovgivningen. Utvalget kommer tilbake til den konkrete vurderingen i punkt 16.6.3.3.

16.6.2 Innspill til utvalget

De fleste aktørene er i utgangspunktet positive til opprettelsen av rådgivende enhet for russaker som et rusforebyggende tjenestetilbud i kommunene, og *Helsedirektoratet* trekker blant annet frem at det er særlig positivt at kommunene nå har en lovfestet plikt til å tilby tjenesten. Flere mener likevel at enhetene ikke har fungert etter sin hensikt blant annet fordi de har hatt få saker (ettersom politiet i liten grad avdekker narkotikasaker samtidig som møteplikten er koblet til et strafferettslig særvilkår). Mange mener også at enhetene har et større potensial enn de får tatt ut i dag. Dette kommer utvalget tilbake til i punkt 17.5.1 i forbindelse med spørsmålet om enhetene også kan brukes utenfor straffesak eller ved henleggelse av straffesak.

Plikt til å møte ved rådgivende enhet for russaker, blir av flere trukket frem som en egnet reaksjon i mindre alvorlige narkotikasaker. *Universitetet i Oslo*, *Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)* har pekt på at obligatorisk møte vil bli opplevd som en uønsket konsekvens av å bruke narkotika, som dermed kan ha en begrensende effekt på den generelle narkotikabruken i samfunnet. Et slik pålegg om å møte hos enhetene støttes i utgangspunktet også av *Foreningen for human ruspolitikk*, *Foreningen tryggere ruspolitikk*, *Foreningen for helhetlig ruspolitikk*, *IOGT i Norge* og *Actis*. Andre har likevel gitt uttrykk for at de er mer usikre på om særvilkåret har den ønskede forebyggende effekten. Blant annet har *Norsk psykologforening* pekt på at slike obligatoriske tiltak kan være «en vei inn» til behandling for ungdom, men kan også være problematisk for ungdommens motivasjon og tilliten til behandler.

Noen aktører, for eksempel *Nordland politidistrikt*, mener at påtaleunntakelse med vilkår om å møte ved enheten bør kunne ilegges i alle saker ved overtrjedelse av legemiddeloven, bortsett fra overfor rusmiddelavhengige, og *Trondheim kommune* stiller spørsmål om russamtaler med enheten bør være obligatorisk for alle ungdommer og unge voksne når det avdekkes bruk, fordi det viser seg at mange tror illegale rusmidler er legalisert. *Oslo*

²⁵ NOU 2019: 26 s. 324.

²⁶ Prop. 92. L (2020–2021) s. 63.

²⁷ Prop. 92 L (2020–2021) s. 61.

politidistrikt har pekt på behovet for nærmere klargjøring av hvilke strafferettslige reaksjoner som skal anvendes i sakstypen, og uttaler:

Slik dagens rettstilstand er, er det stor fare for at saker som innkommer ikke vil få lik behandling av landets påtalejurister og patruljemannskap. Dette gjelder hvorvidt det opprettes straffesak eller ei – spesielt sårbare er de sakene som innkommer og avgjøres i initialfasen av straffesaksgangen, ofte ved forelegg, da disse, dersom vedtatt, ikke blir overprøvd. Det en påtalejurist kan vurdere som en foreleggsak, kan av en annen bli vurdert som en sak som bør avgjøres med påtaleunntatelse, jf. strpl § 69.

Videre har noen aktører, blant annet *Politidirektoratet* og *Vestfold, Buskerud og Telemark statsadvokatembeter*, ment at politiet bør gis en hjemmel til å avhente personer som ikke møter etter innkalling, mens andre, for eksempel *Helsedirektoratet*, har pekt på at å bruke tvang i denne sammenheng kan være uheldig for videre behandling.

Flere aktører mener at dagens praksis med bare ett møte kan være for lite, og at det bør kunne pålegges flere møter, blant andre *Utekontakten i Bergen kommune*, *IOGT i Norge*, *Actis*, *Foreningen for helhetlig ruspolitikk*, *Norges politilederlag* og *Norsk narkotikaforebyggende forening*. *Representanter for Sør-Vest politidistrikt* og *Stord, Bømlo og Fitjar kommuner* har pekt på at det er uheldig med en ordning som innebærer at siktede i prinsippet kan velge å gå etter bare ett minutt og likevel anses å ha oppfylt vilkåret. *Helsedirektoratet* og *KORUS* har også gitt uttrykk for at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å gjennomføre flere møter, og sistnevnte har fremholdt:

Ett møte vil ofte ikke være tilstrekkelig til å nå frem og motivere til endring. I noen tilfeller kan ett møte likevel være nok. Det er de mest ressurssterke som vil ha best forutsetninger for å nyttiggjøre seg ett enkelt møte. Personer med mindre ressurser og mer sammensatte problemer vil ofte være negativt innstilt til hjelpeapparatet og/eller være mindre motiverte. Da vil ikke ett møte holde.

Oslo kommune på sin side stiller spørsmål om hva flere møter skal bidra til, og viser til at det kan brukes til å bygge motivasjon, men er usikker på om dette ligger innenfor hva enhetene skal drive med. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk* mener at det kan være vanskelig å fylle mer enn ett møte

med formålstjenlig innhold uten at det foreligger frivillighet.

Aktørene har på generelt grunnlag hatt ulikt syn på hva som ligger innenfor enhetens oppgaver, og hvor langt enhetene kan tilpasse rådgivningen til den enkeltes behov før samtalen vil måtte anses som helsehjelp. Utvalget kommer tilbake til dette under drøftelsen av innholdet i særvilkåret nedenfor, men vil likevel særlig trekke frem innspill fra *Foreningen for Human Ruspolitikk* hvor det i møte med utvalget er fremhevet at vilkåret om møteplikt kan ha en positiv effekt fordi man kan da bygge tillit og motivasjon. Foreningen har videre presisert at enhetene bør oppfattes som et bra sted å komme til, og at «møtene bør innrettes mest mulig etter den enkeltes behov ved at det stilles spørsmål om hvordan man har det og hva man trenger hjelp til».

16.6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

16.6.3.1 Bør påtalemyndigheten kunne pålegge møteplikt?

Som det fremgår ovenfor i punkt 15.3, bør forebyggende og skadereduserende tiltak rettet mot ungdom som bruker rus, være basert på kunnskap om hva som virker og ikke virker. De etablerte enhetene har foreløpig eksistert i bare to år. Enhetene har hatt et begrenset antall saker til behandling, og virkningene av tiltaket er foreløpig ikke evaluert.

Utvalget kan ikke se at bruk av særvilkåret som en strafferettslig reaksjon, vil stride mot barnekonvensjonen artikkel 33 som oppstiller krav om at forebyggende og rehabiliterende tiltak må være egnet til å oppnå formålet, eller at en slik alternativ straffereaksjon vil gripe inn i ungdommens rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Det å oppfylle pålegg om å møte ved rådgivende enhet ved russaker, kan for mange oppleves som mindre byrdefullt enn å betale en bot. Uansett vil et eventuelt inngrep ha hjemmel i lov og være egnet til og forholdsmessig for å forfølge et legitimt formål, nemlig hensynet til folkehelsen og å beskytte barnet mot å bruke narkotika, i tillegg til hensynet til allmennprevensjon.²⁸ Det er ikke holdepunkter for at et slikt pålegg som en strafferettslig reaksjon kan anses uforholdsmessig byrdefullt, og således utgjøre et brudd på EMK artikkel 8. Formålet med tiltaket er videre å lede barnet bort fra tradisjonell straff (i dette tilfellet

²⁸ Se nærmere HR-2022-731-A avsnitt 30–34.

forelegg, eventuelt ubetinget påtaleunntatelse) til en alternativ straffereaksjon som gjør at samfunnet i stedet kommer i posisjon til å gi hjelp på en måte som skal ta hensyn til barnets behov, jf. barnekonvensjonen artikkel 40.

Kunnskapsgrunnlaget om hvilken effekt møtene ved enhetene har, er begrenset. Forskningsartikkelen fra Sandøy mfl., som utvalget redegjør nærmere for i punkt 16.7.2.5 under, omhandler særlig effekten av påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll, men kan også ha en viss interesse for vurderingen av i hvilken grad et pålegg om møteplikt er egnet til å oppfylle dets formål. Funnene i nevnte artikkel, gir flere holdpunkter for at alternative straffereaksjoner (særlig rusprøver), kan ha positiv effekt for å opprettholde rusfrihet og bidra til redusert tilbakefall til nye narkotikalovbrudd. Det fremgår av studien at ungdom som hadde fått en betinget påtaleunntatelse med særvilkår (særlig rusprøver), hadde lavere risiko for tilbakefall sammenlignet med ungdom som hadde fått et forelegg for sammenlignbare narkotikalovbrudd. I studien er det antatt at den forebyggende effekten kan skyldes kombinasjonen av det rehabiliterende og det inngripende innholdet i de alternative reaksjonene.

Tilbakemeldingene som utvalget har fått, blant annet fra *Helsedirektoratet* og *KORUS*, er videre at de fleste som har fått pålegg om møteplikt, har møtt som innkalt, og i tillegg at de fleste har tatt imot tilbud om hjelp og dermed blitt henvist videre i det tverretatlige hjelpeapparatet. *Utekontakten i Bergen kommune*, som også har funksjonen som rådgivende enhet for russaker i Bergen, har opplyst at av totalt 13 saker (fra enheten ble opprettet), møtte samtlige innkalte med unntak av én, og halvparten av de fremmøtte samtykket til videre oppfølging. Det er imidlertid betydelig usikkerhet rundt hva som kan utledes av disse tilbakemeldingene ettersom det er tale om små tall, og det ikke finnes noen samlet oversikt over antall saker og hva som er utfallet av de enkelte møtene. Det er derfor for tidlig å konkludere sikkert om i hvilken grad møtene er et egnet virkemiddel for å hjelpe unge med rusproblematikk, og om møtene gir ønsket effekt med redusert tilbakefall.

Effekten av møteplikten, også i kombinasjon med pålegg om rusprøver, jf. punkt 16.7 under, bør derfor på sikt evalueres og danne grunnlag for økt kunnskap. I tråd med uttalelsene fra både FNs barnekomité og anbefalingene fra *KORUS* bør evalueringen ta sikte på å avklare om enhetene fungerer etter hensikten og om de gir tilstrekkelig rom for å arbeide rusforebyggende slik enhetene er organisert og innrettet i dag.

Helsemyndighetene bør, i samarbeid med påtalemyndigheten, sørge for at det utarbeides en samlet oversikt over antall saker som henvises til enhetene, og hva som blir utfallet av disse sakene.

Etter dette mener utvalget at påtalemyndighetens adgang til å gi påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker i mindre alvorlige narkotikasaker bør videreføres, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

16.6.3.2 Når bør påtalemyndigheten pålegge møteplikt?

Det er et grunnleggende prinsipp at straffen skal stå i forhold til alvorret i det straffbare forholdet som er begått. Ved straffereaksjoner som har til formål å bidra til en positiv utvikling hos den siktede, må hensynet til forholdsmessighet og den enkeltes behov for oppfølging veies mot hverandre. Reaksjonens varighet og innhold må bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der både lovbruddets art og alvorlighet, og det å ivareta barnet ved å følge opp individuelle behov, inngår som relevante momenter.

Påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, er et alternativ til blant annet forelegg på bot. Formålet med vilkåret er å sette siktede i kontakt med hjelpeapparatet og derved bidra til en positiv utvikling hos siktede, samtidig som samfunnet markerer at handlingen er straffbar og får konsekvenser. I Prop. 92 L (2020–2021) er det fremhevet at på generelt grunnlag vil betinget påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, normalt være den foretrukne reaksjon overfor personer som ikke har en rusmiddelavhengighet.²⁹ Videre fremgår det at det kan være vanskelig å trekke grensen mellom ulike narkotikabrukere, men at påtalemyndigheten er henvist til å foreta en samlet vurdering av personens livssituasjon i vurderingen av om det bør stilles vilkår om oppmøte for den rådgivende enheten for russaker. Ung alder er likevel ikke fremhevet som et særlig moment i proposisjonen.

Utvalget mener at betinget påtaleunntatelse med vilkår om å møte hos rådgivende enhet ved russaker bør være den foretrukne reaksjonen overfor personer under 18 år i saker som gjelder bruk og befatning med narkotika til egen bruk ved førstegangs overtrедelse. Dette er også i tråd

²⁹ Prop. 92 L (2020–2021) s. 56.

med departementets vurdering i Prop. 135 L (2020–2021), hvor det på side 87 fremgår:

Departementet mener, i likhet med utvalget, at påtaleunntatelse er en hensiktsmessig reaksjon ved første gangs lovbrudd og ved mindre alvorlige lovbrudd der en slik reaksjon vil kunne ha tilstrekkelig effekt. Slik unngås den belastning som gjennomføring av en straffesak vil kunne innebære for barn.

Departementet mener videre at særlig betingede påtaleunntatelser vil kunne sikre barnet en bedre oppfølging enn for eksempel bøter, og legge til rette for en rehabiliterende prosess. [...] Ved betinget påtaleunntatelse kan det gis vilkår som kan bidra til atferdsendring hos barnet. Det er særlig viktig at det settes vilkår for en eventuell påtaleunntatelse der barna har andre, omfattende problemer enn lovbrudd. For disse barna er det nødvendig med en reaksjon som griper fatt i de underliggende problemene hos den enkelte og kan medvirke til endring av barnets atferd og holdninger. En påtaleunntatelse uten vilkår vil kunne oppleves som en ny bekreftelse på at det er mulig å 'komme unna med' lovbruddene.

Utvalget slutter seg til dette og bemerker at pålegg om å møte ved rådgivende enhet for rusaker vil kunne sikre ungdommen en mulighet for å få oppfølging. Reaksjonen er samtidig følbær og kan motvirke en eventuell opplevelse av at det er mulig å «komme unna med» narkotikalovbrudd.

Utvalget vil fremheve at vilkåret om å møte ved enheten i mange tilfeller også kan være anvendelig overfor unge lovbytere som er over 18 år, særlig ved førstegangs overtredelse av narkotikalovgivningen.

Denne vurderingen harmonerer også med riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 hvor det fremgår at påtaleunntatelse med individuelt tilpassede vilkår bør være hovedregelen ved førstegangs overtredelse og for unge lovbytere som har et oppfølgingsbehov.

Forutsetningen for å fastsette vilkår om møteplikt må være at ungdommen eller den unge voksne anses å være i en livssituasjon hvor det er behov for å følge opp bruken av rusmidler. Dette vil trolig være hovedregelen i saker med unge lovbytere ved bruk og innehav av narkotika. Vilåret er som nevnt særlig egnet ved førstegangs overtredelse, men kan etter omstendighetene også være anvendelig selv om personen er straffet for narkotikalovbrudd eller for annen kriminalitet tidligere.

Vilkåret vil trolig være mindre formålstjenlig dersom personen allerede er i kontakt med hjelpeapparatet eller for tiden er til behandling for et rusproblem. Tilsvarende kan det være grunn til ikke å oppstille vilkår om møteplikt dersom påtalemyndigheten er kjent med at ungdommen ikke vil kunne dra nytte av møtene, for eksempel fordi rusbruken har sammensatte og omfattende bakenforliggende årsaker. Enhetene er først og fremst en rådgivningstjeneste og et kontaktpunkt inn mot hjelpeapparatet. Dersom personen har mer omfattende og sammensatte problemer, kan trolig andre reaksjoner kan være mer egnet. For eksempel kan påtalemyndigheten etter gitte vilkår beslutte saken overført til ungdomsoppfølging i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd, slik riksadvokaten også har trukket frem i rundskriv nr. 2/2014, jf. punkt 16.5.2.1 ovenfor. Se også punkt 8.2.3.2.

Påtalemyndigheten må i den enkelte sak vurdere om det er spesielle forhold i saken som gjør at det likevel ikke er grunnlag for å oppstille vilkår om å møte ved enheten. Utvalget legger til grunn at riksadvokaten som ledd i sin fagledelse vil gi retningslinjer for den konkrete skjønnsutøvelsen. Påtalemyndigheten må i den forbindelse sikre reell likebehandling av alle personer, uavhengig av sosioøkonomisk status. Det vises til nevnte forskningsartikkel av Sandøy mfl., som er nærmere redegjort for punkt 16.7.2.5, hvor undersøkelsen avdekket at det var en moderat overrepresentasjon av unge mennesker med høy sosioøkonomisk status i de alternative reaksjons-sporene (påtaleunntatelse med hovedvekt på vilkår om ruskontroll). Sannsynligheten for å motta en betinget påtaleunntatelse med særvilkår i mindre narkotikasaker, fremfor forelegg på bot, var 10 % høyere for unge med høy sosioøkonomisk status enn for personer med lav sosioøkonomisk status.

Påtalemyndigheten må også sikre rutiner som gjør at ungdommen (i tillegg til verge) gis mulighet til å uttale seg og formidle sine synspunkter før pålegg om å møte ved enheten settes som vilkår for påtaleunntatelse. Informasjonen må være tilpasset barnets alder og modenhet, i tråd med barnets rett til å medvirke i prosessen i medhold av barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104 første ledd. Muligheten for kontradiksjon vil også bidra til at påtalemyndigheten gis et bedre grunnlag for å vurdere om det unntaksvis er spesielle forhold i saken som gjør at å møte ved enheten ikke vil være et egnet virkemiddel.

For at formålet med den alternative straffe-reaksjonen skal ivaretas på best mulig måte, er

det av stor betydning at vilkåret om å møte gis så raskt som mulig etter lovbruddet, jf. også hensynet til barnekonvensjonen artikkel 3 hvor lang saksbehandlingstid kan være i strid med barnets beste. I tillegg må innkallingen til å møte ved enheten sendes kort tid etter at enheten har motatt saken fra påtalemyndigheten, slik også dagens rutiner synes å være, jf. Helsedirektoratets veiledende materiale 2022 hvor det fremgår at enheten bør tilstrebe at det skal være kort tid mellom oppmøtepålegget og selve gjennomføringen av møtet.

Som nevnt erfarer enhetene at det går for lang tid – mellom 30 og 60 dager – fra den straffbare handlingen skjer til enhetene mottar pålegget, og at muligheten for å lykkes med tiltaket øker hvis møtet gjennomføres kort tid etter handlingen. Det vises også til statistikken ovenfor i punkt 15.2.3.3 hvor det fremgår at i 2022 ble hele 30 % av straffesakene (alle sakstyper) med personer under 18 år ikke påtaleavgjort innen lovens frist på 6 uker.

Utvalget har vurdert, men ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå lovendring som oppstiller en kortere saksbehandlingsfrist enn seks uker (42 dager) for nettopp denne sakstypen, jf. straffeprosessloven § 249 annet ledd. Riktignok er det som regel lite etterforskning i sakstypen, jf. også punkt 14.1.6 over om utvalgets vurdering ved bruk av spyttprøver, og en effektiv saksbehandling vil være av særlig stor betydning for at tiltaket skal være formålstjenlig. Den praktiske hovedregelen vil, etter utvalgets forslag, være at saken avgjøres med påtaleunntatelse med pålegg om å møte ved enheten, og det vil sjelden være nødvendig å innhente personundersøkelse for å fastsette vilkår om møteplikt. Unntak er hvis det er tale om ungdom med mer sammensatte problemer som tilsier at ungdomsoppfølging bør vurderes. I så fall kan saksbehandlingstiden trekke noe ut. Påtalemyndigheten må uansett sikre rutiner som gjør at påtaleunntatelse med pålegg om å møte ved enheten gis innenfor lovens frist på seks uker, og bør i tillegg vurdere om det kan iverksettes rutiner for å tilstrebe en enda kortere saksbehandlingstid i denne sakstypen.

Oppfyllelse av retten til kontradiksjon bør kunne ivaretas uten å skape særlig forsinkelser i saksbehandlingen ved bruk av dagens kommunikasjonsmidler, slik som Altinn mv. Utvalget har vurdert om det er grunnlag for, innenfor gjeldende konvensjonsforpliktelser, å gjøre unntak fra kravet om kontradiksjon for å sikre en raskere saksbehandling. Utvalget har likevel ikke funnet dette hensiktsmessig fordi det har en betydelig egenverdi å oppleve at man har innflytelse over

egne livsbetingelser. Siktetes uttalerett kan også ha betydning for den enkeltes motivasjon til å ta imot hjelp og dermed danne grunnlag for et best mulig samarbeidsklima i møtet med enheten.

Etter dette mener utvalget at påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for rusaker bør være den foretrukne reaksjonen overfor unge lovbytere i mindre alvorlige narkotikasaker, og at vilkåret bør anvendes i større uttrekning enn i dag.

16.6.3.3 Hva bør ligge i møteplikten?

Innholdet i møtet

Som tidligere nevnt er formålet med enheten – der møteplikt skal være en alternativ straffereaksjon til blant annet bøtestraff – å fungere som et møtepunkt, gi tilpassede råd og veiledning til siktede og komme i posisjon til å gi hjelp. Dersom vedkommende gir samtykke, kan enheten foreta en viss kartlegging av rusmiddelbruk, livssituasjon og eventuelt tjenestebehov, og henvise til rett instans og nivå. Dersom vedkommende ikke samtykker til slik kartlegging, skal det gis tilpasset råd og veiledning, inkludert informasjon om mulige konsekvenser av narkotikabruk for seg selv og andre, og siktede skal frarådes slik bruk. Råd og veiledning må tilpasses alder og modenhet, og andre forhold ved personen.

Innledningsvis bemerker utvalget at det ikke anses nødvendig å foreslå en lovregel som slår fast at gjennomføring av møte hvor det gis tilpasset rådgivning og veiledning, ikke utgjør helsehjelp etter helselovgivningen.³⁰ Det vises til at en slik samtale ikke vil være individuelt handlingsrettet eller i hovedsak bygge på informasjon som personen gir selv. I møtet vil enheten gi generell informasjon, altså informasjon som kan gis til en større, ubestemt krets av personer, nærmere bestemt personer som har brukt den aktuelle typen narkotika. Informasjonen konsentreres der ved rundt det narkotiske stoffet som saken gjelder, basert på opplysningene som enheten har fått fra politiet, og blir altså ikke basert på en individuell faglig vurdering rettet mot personens helsemessige forhold. Enheten vil på denne måten kunne bruke møtet til å komme i posisjon for å tilby helsehjelp. Slik hjelp vil kunne tas imot på stedet i form av kartlegging av personens rusproblemer og individuell oppfølging, basert på sam-

³⁰ Se også tilsvarende vurdering i Rusreformutvalgets utredning s. 323–324.

tykke og en faglig vurdering av personens helsemessige forhold og livssituasjon.

Slik utvalget ser det har enheten et ikke ubetydelig handlingsrom for å tilpasse møtet til personens situasjon og eget bidrag, uten at samtalen må anses som helsehjelp etter helselovgivningen. Det er viktig at personellet som gjennomfører samtalen er seg bevisst hvor grensen går, og at siktede er informert om rammen for og hensikten med møtet. For å oppfylle formålet med straffen, og komme i posisjon til å tilby hjelp, må budskapet i samtalen formidles på en måte som er tilpasset personens alder og situasjon. Det vises til innspill fra *KORUS* hvor det er pekt på at sentrale virksomme strategier for samtalen vil være å bygge tillit, skape relasjon og komme i posisjon. Det vises også til innspill fra *Helsedirektoratet* som i møtet med utvalget trakk frem at ungdom kan trenge tid for å ta stilling til om de ønsker videre oppfølging, og at møtet derfor måtte kunne bygges opp rundt refleksjon og bevisstgjøring om egen rusbruk under forutsetning av at enheten er tydelig på at samtalen ikke er helsehjelp, og ikke går over i individuelt tilpasset kartlegging uten at det foreligger et samtykke. *Utekontakten i Bergen kommune* har også pekt på at møtet bør kunne brukes til at ungdommen bevisstgjøres og gis anledning til å reflektere rundt egen rusbruk.

Etter omstendighetene bør derfor enhetene kunne bygge møtet opp rundt å gi veiledning, bygge tillit, samt bidra til dialog, motivasjon og bevisstgjøring uten at samtalen går over i helsehjelp. I enkelte tilfeller kan det, slik *Helsedirektoratet* har pekt på, være nødvendig å jobbe med en ungdom for å få personen til selv å reflektere over egen situasjon, hvorfor hen ruser seg og hva som skal til for å slutte med rusmidler eller å ruse seg mindre. På denne måten vil enheten kunne bruke samtalen til å «så et frø» hos ungdommen og dermed komme i posisjon til å tilby hjelp. Samtalen må likevel i ethvert tilfelle gjennomføres på en måte hvor enheten er tydelig på at personen ikke trenger å svare på spørsmålene mv., og at samtalen ikke er helsehjelp. Enheten må samtidig kunne være tydelig på at det er et mål å tilby oppfølging og helsehjelp dersom personen skulle ønske det. Nødvendig kompetanse og personlig egnethet vil være sentrale forutsetninger for et slikt møte. Både det å forstå ungdom og hvordan nå frem til ulike typer ungdom, og ikke minst nødvendig kompetanse til å gjennomføre samtaler etter barnefaglige prinsipper og kunnskapsbasert metodikk, vil være viktige premisser for å oppfylle formålet med tiltaket. I tillegg kommer god kjenn-

skap til de kommunale helse- og omsorgstjenestene og hjelpeapparatet for øvrig.

Som nevnt kan departementet – etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-9 b annet ledd – gi forskrift om enhetene, blant annet om tjenestens innhold, men kompetansen er så langt ikke benyttet. Helsedirektoratets veiledende materiale har trolig vært en forutsetning for å skape et mest mulig enhetlig og forutsigbart tjenestetilbud innenfor relativt ulike organisatoriske og budsjettmessige rammebetingelser i dagens system. Videre har regionale *KORUS* vært sentrale ved å bidra til økt kunnskap, kompetanse og kvalitet i arbeidet ved blant annet å gi opplæring i kunnskapsbaserte metoder. Etter utvalgets mening bør departementet likevel vurdere å benytte forskriftskompetansen – med forutgående høring av et utkast – for å sikre en bred og offentlig debatt rundt hva som bør være innholdet i og organiseringen av en tjeneste som danner grunnlaget for en viktig strafferettslig reaksjon. Utvalgets vurdering om at enhetene har et ikke ubetydelig handlingsrom for å tilpasse rådgivningen til den enkeltes situasjon før tilbudet må anses som helsehjelp, tilsier også at det bør gis klare retningslinjer for innholdet i møtet. I tråd med anbefalinger fra *KORUS* bør det utarbeides nasjonale faglige retningslinjer for hva som skal være det nærmere innholdet i enhetenes forebyggende og oppsøkende arbeid.

Antall møter og varighet

Etter utvalgets mening bør det kunne gis vilkår om å møte inntil tre ganger ved rådgivende enhet for russaker innenfor en tidsperiode på tre måneder.

Helsedirektoratet har som nevnt i veiledende materiale 2022 lagt til grunn at vilkåret om møteplikt anses gjennomført ved ett oppmøte hos enheten. Dette er også etablert forvaltningspraksis. For å sikre at formålet med den strafferettslige reaksjonen skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte i den enkelte situasjon, mener utvalget at det bør kunne gis vilkår om mer enn ett møte.

I mange tilfeller – dersom vedkommende ikke ønsker å samtykke til kartlegging – vil det riktignok være tilstrekkelig med ett møte for å gi slik informasjon som det er lagt opp til i en rådgivningssamtale. Dette er tilbakemeldingen fra blant annet *Helsedirektoratet*, hvor det dessuten fremheves at de aller fleste som har møtt ved enhetene faktisk har tatt imot tilbudet om kartlegging og har blitt henvist videre i det tverretatlige hjelpetilbudet. Flere aktører, blant annet *Helsedirektoratet*

og *KORUS* har samtidig gitt innspill om at det i noen tilfeller kan være nødvendig med flere møter for at enheten skal ha mulighet til å nå frem med relevant og tilpasset informasjon og å komme i posisjon til å tilby helsehjelp dersom personen ønsker det. *Utekontakten i Bergen kommune* har for eksempel fremhevet at det kan være nødvendig for ungdommen å komme tilbake til enheten for å reflektere over tema som oppe i samtalen forrige gang, og at to til tre møter derfor vil kunne være hensiktsmessig for å ivareta formålet med tiltaket.

For at straffereaksjonen ikke skal bli uforholdsmessig streng, bør møteplikten ikke være for omfattende. Straffen bør ikke bli betydelig mer tyngende enn forelegg på bot, som i mange tilfeller er den alternative reaksjonen, uten at det foreligger mer kunnskap og dokumentasjon om effekten av enhetene. Videre er formålet med enhetene å fungere som et møtepunkt og gi generelle råd, i tillegg til å komme i posisjon for å tilby hjelp. Gjennomføring av et større antall møter vil derfor ikke harmonere særlig godt med formålet. I praksis vil det dessuten gå en grense for hvor mange møter som er formålstjenlig og praktisk mulig å gjennomføre før samtalen naturlig går over i helsehjelp. Enheten vil likevel, som nevnt ovenfor, ha et visst handlingsrom for å gi tilpasset råd og veiledning, samt komme i posisjon til å tilby hjelp, før samtalen(e) nødvendigvis beveger seg over i kartlegging og helsehjelp.

For å sikre at formålet med tiltaket skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte i den enkelte sak, mener utvalget at det bør kunne settes vilkår om pliktig møte ved enheten inntil tre ganger. Antallet møter må fastsettes av påtalemyndigheten når saken avgjøres ved påtaleunntatelse (og av domstolene dersom saken bringes inn for retten, jf. punkt 16.3.3). Påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved enheten inntil tre ganger, må også inneholde en tidsmessig ramme for gjennomføringen av møtene. Det bør ikke gå for lang tid fra handlingen til innkalling, og heller ikke for lang tid mellom møtene. I de fleste tilfeller vil til sammen tre møter kunne gjennomføres senest i løpet av seks uker, men for å hensynte eventuelle uforutsette hendelser eller at møter må utsettes ol., bør det settes en gjennomføringstid på inntil tre måneder.

I praksis vil påtalemyndigheten ha begrenset grunnlag for å vurdere om den enkelte siktede bør gjennomføre ett eller flere møter. Som det fremgår ovenfor, er det utvalgets vurdering at vilkår om å møte ved enhetene bør være den foretrukne reaksjon i saker med unge lovbrøyttere. Det

vil videre sjelden være hensiktsmessig å innhente personundersøkelse eller gjennomføre andre undersøkelser av personlige forhold rundt siktede i disse (mindre alvorlige) sakene. Utvalget antar at den praktiske hovedregelen derfor vil være at påtalemyndigheten fastsetter påtaleunntatelse med plikt til å møte ved enhetene inntil tre ganger med en gjennomføringstid på tre måneder.

I utgangspunktet vil enhetene ha et bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for ett eller flere møter når personen faktisk har møtt. Det forhold at møteplikten er en strafferettslig reaksjon og ikke helsehjelp, tilsier likevel at det er påtalemyndigheten, og ikke enheten, som bør fastsette den ytre rammen for tiltaket med antall møter og gjennomføringstid.

Enhetene bør likevel ha myndighet til å fritta for videre møteplikt. Enhetene vil, i henhold til gjeldende rutiner, ha ansvar for å innkalle til møtene innenfor rammen som påtalemyndigheten har satt, men bør også ha fullmakt til å kunne gi fritak for å gjennomføre ytterligere møter dersom det ut fra en faglig vurdering i den enkelte sak ikke anses nødvendig eller hensiktsmessig å gjennomføre flere møter. Som nevnt kan det i mange tilfeller vise seg tilstrekkelig med bare ett møte, for eksempel dersom personen tidlig tilkjennegir at det ikke er ønskelig å gi samtykke til helsehjelp. Vurderingen av om det skal gis fritak eller kalles inn til nytt møte – innenfor påtalemyndighetens fastsatte ramme – vil bero på et faglig skjønn ut fra hensynet til å oppfylle formålet med tiltaket innenfor en forsvarlig tjenesteytelse. Sentralt i vurderingen vil være om det anses realistisk at et nytt møte, ved bruk av faglige anerkjente metoder for gjennomføring av samtale med vekt på samarbeid og relasjonsbygging, kan bidra til å oppfylle formålet. Det kan for eksempel være at en ungdom er særlig sårbar, eventuelt at ungdommen er umotivert, eller av andre grunner er lite villig til å ta imot informasjon eller samarbeide under møtet. I enkelte tilfeller vil både ungdommen og enheten trenge mer tid for å gjennomføre møtene på en måte som gjør at formålet med tiltaket blir realisert på en forsvarlig måte.

Utvalget anser det ikke hensiktsmessig å foreslå lovendringer hvor vurderingen av rammene for møteplikten og gjennomføringstiden reguleres nærmere. Utvalget legger til grunn at riksadvokaten som ledd i sin fagledelse vil gi nærmere retningslinjer for skjønnnet ved fastsettelse av rammen for møteplikten og gjennomføringstid. For å sikre mest mulig lik praksis bør også Helse- og sosialdepartementet utarbeide faglige retningslinjer for

den konkrete vurderingen av om det er grunn til å gi fritak for flere møter, eller om personen skal innkalles til nye møter innenfor den rammen som er fastsatt i påtaleunntakelsen eller dommen.

Endringen om at påtalemyndigheten kan fastsette vilkår om å møte inntil tre ganger ved rådgivende enhet for russaker, med en gjennomføringstid på inntil tre måneder, bør tas inn som en tilføyelse i straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Enhetenes fullmakt til å gi fritak for møter kommer ikke direkte til uttrykk i den foreslåtte lovteksten. Det er likevel en forutsetning at enheten skal ha en slik fullmakt når påtalemyndighetens adgang til å fastsette møteplikt utvides til en ramme på «inntil» tre møter. Utvalget anser det for øvrig ikke nødvendig å foreslå lovendringer som i større grad åpner for individuell tilpasning av vilkåret, og mener at dagens lovverk i stor nok grad åpner for tilpasning ut fra hva som er straffens formål og barnets beste i den enkelte sak.

Manglende oppmøte – vilkårsbrudd

Etter utvalgets mening bør manglende oppmøte etter innkalling ved enhetene få strafferettslige konsekvenser ved at påtalemyndigheten tar saken opp igjen, jf. straffeprosessloven § 74 tredje ledd.

I Helsedirektoratets veiledende materiale 2022 er det lagt til grunn at rådgivende enhet for russaker skal informere påtalemyndigheten dersom vedkommende ikke møter til samtalen etter innkalling. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer i den etablerte ansvarsfordelingen mellom påtalemyndigheten og enhetene.

Manglende oppmøte etter innkalling vil være brudd på vilkår som enheten i henhold til gjeldende rutiner skal rapportere til påtalemyndigheten. Dette vil også gjelde dersom personen ikke møter etter innkalling til nye møter innenfor den rammen som er fastsatt i påtaleunntakelsen.

Utvalget har vurdert, men kommet til at det ikke er grunn til å foreslå at politiet skal gis hjemmel til å avhente personer som ikke har møtt etter innkalling. For det første er det trolig ikke stort behov for en slik hjemmel ettersom både *Helsedirektoratet* og *KORUS* har rapportert at de aller fleste møter. Dette kan muligens også ha sammenheng med at enhetene ifølge opplysninger fra de nevnte aktørene regelmessig strekker seg langt for å nå frem med innkallingene og få personene til å møte. For det andre er det begrenset hvor praktisk og ressurseffektiv en slik hjemmel vil være. Det vil regelmessig gå en del tid fra både manglende oppmøte og eventuelt flere purringer og

oppsøkende virksomhet fra enheten for å få personen til å møte, til politiet faktisk informeres og en avhenting kan prioriteres mellom mange oppgaver politiet skal utføre. For det tredje er det grunn til å tro at avhenting kan være en problematisk inngang til et møte som skal bygge på samarbeid, og dermed motarbeide formålet med den strafferettslige reaksjonen. Dette er også pekt på av blant annet *Helsedirektoratet* som har vist til at bruk av tvang i denne sammenheng kan forsterke persons manglende motivasjon til å ta imot hjelp og være skadelig for en mulig behandling.³¹

Utvalget mener likevel at det vil gi uheldige signaler til ungdom som ilegges alternative strafferettslige reaksjoner dersom det ikke får noen følbare konsekvenser å bryte de fastsatte vilkårene. Som nevnt kan forfølgningen tas opp igjen etter straffeprosessloven § 74 tredje ledd dersom vilkår i påtaleunntakelsen ikke overholdes. Bestemmelsen er en kan-regel, noe som er presisert i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014. Det er gitt nærmere retningslinjer for kan-skjønn i riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989, hvor det fremgår at det må etableres kontrollrutiner som sikrer at vilkårsbrudd blir registrert, og det skal vurderes om bruddene er så alvorlige at påtaleunntakelsen ikke bør bli stående. Videre er det lagt til grunn at ny kriminalitet av likeartet karakter, normalt bør lede til at forfølgningen tas opp på ny.

Utvalget mener at allmennpreventive hensyn bør veie tungt, og at bruddmelding normalt bør lede til at forfølgningen tas opp på ny etter § 74 tredje ledd. Dette er ikke minst viktig i saker med unge lovbrøyttere og hvor enhetene i praksis har gitt personen flere sjanser til å møte. Dersom påtalemyndigheten derimot har konkrete opplysninger som tilsier at personen ikke kunne møte, kan vurderingen bli en annen. Utvalget antar at riksadvokaten for å sikre forutberegnelighet og likebehandling, bør gi nærmere retningslinjer for situasjonen med brudd på møteplikten, herunder i hvilken grad det er hensiktsmessig at forfølgningen tas opp på nytt.

Forslag til lovendring

På denne bakgrunn foreslår utvalget at straffeloven § 37 første ledd bokstav k endres slik at det tilføyes at vilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker kan omfatte plikt til å møte inntil tre

³¹ Se også Ingrid Rindal Lundeberg mfl., *Tvang overfor rusmiddelavhengige, Evaluering av Lov om sosiale tjenester §§ 6-2, 6-2a og 6-3*, Uni Rokkansenteret Rapport 2 – 2010.

ganger etter innkalling, med gjennomføringstid på inntil tre måneder. Bokstav k vil da lyde slik:

møte inntil tre ganger hos rådgivende enhet for russaker etter innkalling, med en gjennomføringstid på inntil tre måneder, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, erverv eller innehav av narkotika til domfeltes egen bruk etter § 232 a.

16.7 Nærmere om rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse

16.7.1 Gjeldende rett

16.7.1.1 Innledning

Påtalemyndigheten kan etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d, fastsette som vilkår for påtaleunntatelse at siktede skal «avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver». Vilkåret om at siktede kan pålegges å «avgi nødvendige rusprøver» kom inn ved lov 20. januar 2012 nr. 6 som en tilføyelse i straffeloven 1902 § 53 bokstav c, som tilsvarende § 37 første ledd bokstav d i gjeldende straffelov. Bestemmelsen var ment å lovfeste det som allerede var etablert lovforståelse om at særvilkår om avhold også medførte plikt for siktede til å avgi rusprøve.³² I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 er det lagt til grunn at påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll «er særlig aktuelt å anvende overfor førstegangsbrytere og unge lovbrøyttere som er i en rehabiliteringssituasjon». For øvrig gir ikke riksadvokatens rundskriv ytterligere veiledning for vurderingen av hvem som er målgruppen for å oppstille vilkåret.

Rådgivende enhet for russaker har ansvar for å gjennomføre ruskontroll når dette er satt som vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd. Bestemmelsen i straffeloven § 37 første ledd bokstav d regulerer ikke selve gjennomføringen av og prosedyrene for ruskontrollen, inkludert type kontroll, varigheten og omfanget. I forarbeidene til bestemmelsen om ruskontroll i daværende straffeloven § 53 er det forutsatt at helsepersonell plikter «å ta blodprøve eller lignende rusprøve» av personer under 18 år, men det er ikke drøftet nærmere hvilke prøvetakningsmetoder som loven ellers åpner for, og bruk av spyttprøve er ikke omtalt.³³

³² Se Prop. 135 L (2010–2011) s. 167.

³³ Se Prop. 135 L (2010–2011) s. 93–95 og s. 167.

Departementet kan – etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-9 b annet ledd – gi nærmere forskrifter om den rådgivende enheten, blant annet om tjenestens innhold, men kompetansen er, som nevnt, ikke benyttet. Som det fremgår ovenfor i punkt 15.2.4.6, avgrenser utvalget mot såkalte frivillige ruskontrakter utenfor straffespolet og mot ruskontroll som er en del av andre strafferettslige reaksjoner, for eksempel ungdomsoppfølging.

16.7.1.2 Plikten til å gjennomføre ruskontroll

Helsepersonell har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 første ledd en lovfestet plikt til å gjennomføre ruskontroll som er fastsatt som en strafferettslig reaksjon. For siktede som er under 18 år på handlingstidspunktet, fremgår dette uttrykkelig av straffeloven § 37 tredje ledd med videre henvisning til helsepersonelloven § 12 tredje ledd. Etter helsepersonelloven § 12 tredje ledd første punktum plikter lege, sykepleier og bioingeniør å gjennomføre rusmiddeltest ved anmodning om prøvetaking fra aktuell myndighet. Bestemmelsen lyder slik (etter endring ved lov nr. 110/2023):

Ved anmodning om rusprøve fra politiet, ved vilkår for påtaleunntatelse, fra kriminalomsorgen, ved vilkår for betinget dom, og fra konfliktrådet, ved gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, skal lege, sykepleier, helsesekretær og bioingeniør ta blodprøve eller lignende rusprøve av personer som var under 18 år på handlingstidspunktet.

Ifølge Prop. 135 L (2010–2011) side 167 skal bestemmelsen ikke forstås antitetisk, og det fremgår her at lovbestemmelsen «utelukker ikke at også domfelte over 18 år avlegger rusprøve hos slikt helsepersonell». I Helsedirektoratets veiledende materiale 2022 er det lagt til grunn at helsepersonell også har plikt til å gjennomføre slik ruskontroll av personer over 18 år, og det vises til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b, som ikke er avgrenset til alder. Plikten til å ta rusprøver inntreffer når rett myndighet anmoder om rusprøver, og ved påtaleunntatelse vil dette være politiet, jf. straffeprosessloven § 455 annet ledd annet punktum.³⁴

³⁴ Ved betinget dom vil kriminalomsorgen være rett myndighet, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c og nr. 6, og ved ungdomsstraff vil ungdomskoordinatoren være rett myndighet, jf. konfliktrådsloven § 19 første ledd bokstav g, § 22 og § 23.

I Helsedirektoratets veiledende materiale er det presisert at sanksjonære rusprøver ikke er helsehjelp eller medisinske prøver. Sanksjonære prøver er definert slik:

Med sanksjonære prøver menes prøver hvor positivt analyseresultat alene kan føre til alvorlige sanksjoner eller til tap av tilbud og/eller rettigheter. Rusmiddeltesting er satt som vilkår for påtaleunntatelse etter straffeloven § 37 bokstav d, jf. straffeprosessloven § 69, eventuelt som vilkår for en betinget dom etter straffeloven § 37 bokstav d. Resultatet av prøven kan medføre sanksjoner. Det betyr at ruskontroll må tas som sanksjonær prøve.

I det veiledende materialet er det også gitt retningslinjer til enhetene om ansvarsfordeling mellom enheten og påtalemyndigheten i forbindelse med oppfølgingen av sanksjonære prøver, herunder om informasjon som skal gis. Disse kan oppsummeres slik:

- Påtalemyndigheten bestemmer at ruskontroll skal utføres, og er derfor rekvirent og mottaker av prøvesvar.
- Rekvirent (påtalemyndigheten) avgjør prøvemetode og hva det skal analyseres for.
- Rekvirent må gi følgende informasjon til prøvegiver (siktede): 1) at det er gitt pålegg om ruskontroll, 2) hvordan prøvetakingen skal skje, 3) at prøven er sanksjonær, 3) omfanget og hyppigheten av prøvetakingen, 4) hvilke konsekvenser det kan få dersom rusmidler påvises, 5) hva som skjer dersom prøvegiver ikke møter til ruskontroll.
- Påtalemyndigheten må gi tilsvarende informasjon til enheten om hvordan prøvetakingen skal skje, at prøven er sanksjonær, samt omfanget og hyppigheten av ruskontrollen, slik at enheten skal kunne følge opp pålegget.
- Enheten har ansvar for forsvarlig gjennomføring av sanksjonære prøver i henhold til Helsedirektoratets prosedyrer for rusmiddeltesting (IS-2231), jf. nærmere nedenfor.

Prøvesvar skal videre sendes direkte fra laboratoriet til rekvirent (påtalemyndigheten), noe som betyr at enheten rutinemessig ikke får vite resultatet av prøven. Opplysninger om gjennomføringen av ruskontroll (dato, type test mv.) skal ikke lagres i journal ettersom det ikke er helseopplysninger, men skal lagres i et administrativt saksbehandlingssystem ved enheten etter gjeldende regler for sensitive personopplysninger.

Ruskontrollen kan utføres ved enheten eller hos ulike laboratorier etter avtale. I Helsedirektoratets veiledende materiale er det lagt inn lenke til nettsiden Farmakologiportalen, som har oppdatert informasjon om hvilke laboratorier som utfører rusmiddelanalyser. Videre fremgår det at enhetene anbefales å ta kontakt med laboratorier for å få nærmere råd og veiledning om gjennomføring av sanksjonære prøver, samt få oversendt utstyr til prøvetaking, dersom kontrollen skal utføres ved enheten. Det er også presisert at pasientens fastlege ikke er egnet prøvetakingssted. Dersom prøvetaking skal skje hos fastlegekontor etter avtale med kommunen, må det uansett presiseres at dette ikke kan føres i pasientjournal.

Som det fremgår ovenfor, er det lagt til grunn at helsepersonell har plikt til å gjennomføre ruskontroll når påtalemyndigheten rekvirerer dette. Helsepersonellet har likevel ikke plikt til å utføre ruskontroll av personer som helsepersonellet har til behandling. I Helsedirektoratets veiledende materiale er det presisert at kommunene må sørge for at helsepersonell er klar over dette. Hovedbegrunnelsen for unntaket er å ivareta tilitsforholdet mellom pasient og behandler.

16.7.1.3 Innholdet i ruskontrollen

Prøvetakingen skal skje i henhold til Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231). Ruskontrollen skal utføres i henhold til veilederens retningslinjer om sanksjonære prøver. Dette innebærer at det gjelder sikrings- og dokumentasjonskrav til alle ledd i prøvebehandlingen, for å ivareta rettssikkerhetsmessige hensyn.

Om gjennomføringen av prøvetakingen heter det i veilederen på side 7:

Prøvetaking skal skje med respekt for prøvegivers integritet så langt det er mulig. Prøvetaker må være oppmerksom på at prøvetaking kan oppleves krenkende og må derfor legge forholdene til rette slik at situasjonen blir minst mulig belastende for prøvegiver. Det bør også reflekteres over hvordan relasjonen til prøvegiver blir påvirket av prøvetakingen.

Det gis nærmere veiledning om prosedyrene for prøvetaking av urin, blod, spytt og hår. Om urinprøvetaking, som i praksis er det som har vært benyttet ved ruskontroll, gis det følgende retningslinjer (veilederen side 11):

Prøven avgis normalt under tilsyn, men også andre tiltak, som prøvegiving i avlukke uten

vask, blåfarge i wc etc, kan være aktuelle. For å sikre at avgitt prøve faktisk består av urin, bør det måles temperatur i urinen. Temperaturen skal avleses innen fire minutter, og skal være mellom 32,5°C og 37°C. I tillegg kan eventuelt spesifikk vekt og pH måles.

Gjennomføring av ruskontroll med bruk av spyttprøve benyttes ikke i dag. Prosedyrene for spyttprøvetaking for sanksjonære formål er beskrevet i punkt 14.1.6.3.

16.7.2 Erfaringer og kunnskapsgrunnlag ved bruk av ruskontroll innenfor ulike typer strafferettslige reaksjoner

16.7.2.1 Rusreformutvalget

I rusreformutvalgets utredning er det gitt en beskrivelse av erfaringer ved bruk av ruskontroll mot ungdom.³⁵ Det ble pekt på at det ikke finnes mange studier gjort av påtaleunntatelse med vilkår om rusprøver. Imidlertid viste de undersøkelsene som var gjort, at det var mange positive erfaringer med å bruke ruskontroll. Rusreformutvalget pekte likevel på flere problematiske forhold og utfordringer. Tiltakene var ofte etablert gjennom ulike former for samarbeid mellom politiet og kommunene, og oppfølgingen av ungdommene var i praksis sterkt varierende. Det ble likevel fremhevet at flere kommuner hadde igangsatt prosjekter for å forbedre samarbeidsstrukturene, samt skape rammer for en mer ensartet praksis for oppfølging av og reaksjoner ved ungdommers bruk av narkotika, for eksempel Tidlig Ute og TIUR-modellen, som utvalget omtaler kort nedenfor. Rustesting har ikke vært en integrert del av Tidlig Ute, og her skiller dette prosjektet seg fra for eksempel TIUR. Ut fra sammenhengen og likheten mellom prosjektene på flere andre områder, omtales likevel også Tidlig Ute her.

16.7.2.2 Tidlig Ute

Tidlig Ute er et samarbeidsprosjekt mellom politiet og kommuner i Vestland fylke (tidligere Hordaland) som tilbyr tverrfaglig og tverretattlig oppfølging av ungdom, også knyttet til rusproblematikk. Både politiet og etablerte utekontakter har rapportert gode erfaringer med tiltaket. Det er ikke gjort konkret forskning på tiltaket, men Utekontakten i Bergen kommune har foretatt systematiske egnevalueringer av hvordan det går med

de unge som deltok i programmet. Om disse evalueringene fremgår følgende fra Rusreformutvalgets utredning:³⁶

Resultatene fra en spørreskjemaundersøkelse av 29 unge som deltok i programmet siste halvdel av 2018 og begynnelsen av 2019, seks måneder etter fullført program/tiltak, viser at de fleste ungdommene overveiende er fornøyd med oppfølgingen de har fått. De fleste deltagerne (90 prosent) oppgir at de ikke lenger bruker cannabis. Imidlertid er det en utfordring at kjennskap til *Tidlig ute* vanskeliggjøres av at det finnes lite tilgjengelig informasjon om tiltaket, og ved at maler og veiledningsmaterieell for gjennomføring ikke er gjort offentlig tilgjengelig. Det etterlyses en videre evaluering av tiltaket for å få kunnskap om tiltakets rus- og kriminalitetsforebyggende funksjon og eventuell overføringsverdi til andre distrikter.

Rushåndhevingsutvalget har hatt møte med representanter for Tidlig Ute-prosjektet i Bergen. Prosjektet har dannet grunnlag for etableringen av rådgivende enhet for russaker i Bergen, og enheten er samlokalisert med både Tidlig Ute-prosjektet og Utekontakten i Bergen kommune. Deltakelse i Tidlig Ute har regelmessig vært satt som vilkår for påtaleunntatelse etter samtykke fra siktede. Målgruppen er personer mellom 15 og 25 år som er siktet for mindre alvorlige narkotikalovbrudd, og varigheten på tiltaket er redusert til tre måneder fra tidligere seks måneder. Fra prosjektets oppstart i 2009 har over 500 unge personer fått hjelp gjennom tiltaket. Antallet personer som har deltatt i prosjektet har ligget på mellom 20 og 30 i året. Det har vært en betydelig nedgang i saker de seneste årene; i 2022 deltok 12 personer i prosjektet, i 2023 deltok fire personer, og i 2024 har to personer deltatt (per 15. april 2024). Representanter for prosjektet rapporterer fortsatt gode erfaringer med tiltaket, og uttrykker bekymring over den store nedgangen av saker.

Rustesting har som nevnt ikke vært en integrert del av Tidlig Ute, men dersom ungdommene selv likevel har ønsket rustesting har prosjektet lagt til rette for dette.

16.7.2.3 TIUR-modellen

TIUR-modellen (Tidlig Intervensjon – Unge og Rus i Ringsaker kommune) er et samarbeidsprosjekt forankret i SLT, som tilbyr tverrfaglig og

³⁵ NOU 2019: 26 s. 219 flg.

³⁶ NOU 2019: 26 s. 223.

tverretattlig oppfølging av ungdom, blant annet knyttet til rusproblematikk. Prosjektet har vært en del av tjenestetilbudet i Ringsaker kommune siden 2014 og ble evaluert i 2016. I evalueringen fremgår det at spesielt ungdom med en vanskelig livssituasjon hadde særlig nytte av tiltaket. Undersøkelsen viste også at ruskontroll ble oppfattet som et konstruktivt virkemiddel i prosjektet. Utvalget forstår det slik at ruskontroll er integrert i modellen, dels som vilkår for påtaleunntatelse, og dels som frivillig ruskontroll. Av prosjekt-evalueringen fremgår følgende:³⁷

I prosjektevalueringen var det avdekking av bruk av narkotika, urinprøver og samtaler med ungdomskontakt ungdommene trakk frem som de mest sentrale tiltakene i TIUR. Opplevelsen av en bedring av ungdommers livssituasjon var for mange særlig knyttet til jevnlike samtaler med ungdomskontakten. Samtalene bidro til en bevisstgjøring om egen rusmiddelbruk og farene knyttet til fortsatt bruk.

Tiltaket synes å ha best resultater på ungdommene som fra før hadde en problematisk livssituasjon, med dårlig fungeringsnivå i skole- og jobbsammenheng, problembruk av rusmidler og psykiske utfordringer. Det ser dermed ut til at de som trenger mest hjelp og støtte, opplever tiltaket som mest nyttig. For dem bidro deltagelsen til endring på flere livsområder, med større stabilitet og bedre mestring av familierelasjoner, skole og jobb og mindre skadelig bruk av rusmidler. Dette er interessant, da andre undersøkelser av bruk av ruskontrakt tyder på at særlig vanskeligstilt ungdom kan ha lavere fullføringsgrad og dårligere utbytte enn mer ressurssterke ungdommer. Mulighetene for individuell tilpassning og om hjelpehensyn er styrende for oppfølgingen, kan være avgjørende for et godt resultat. Foreldrenes ulike ressurser og forutsetninger for å gi ungdom støtte vil uansett kunne gjøre noen unge mer utsatt enn andre.

Ungdommene i undersøkelsen hadde imidlertid i liten grad fått individtilpassede tiltak ut over de obligatoriske. Dette kan synes påfallende, da noen av deltagerne oppga å ha utfordringer på mange livsområder.

For de ungdommene som opplevde å ha en tilfredsstillende livssituasjon, og som mestret venne- og familierelasjoner og skole på en god måte, var det ikke ventet at tiltaket nødvendigvis ville føre til en vesentlig endring. Det ble

lagt vekt på at den rusforebyggende målsettingen i møte med disse relativt velfungerende ungdommene først og fremst er å endre deres holdninger til bruk av narkotika for å forebygge videre bruk og hindre problembruk. Undersøkelsen viste at selv om noen av ungdommene fortsatt hadde en liberal holdning til narkotika (det vil her si hovedsakelig cannabis) etter gjennomføring av tiltaket, valgte likevel mange å ikke bruke det.

Undersøkelsen viste også at både ungdom, foreldre og ansatte i tiltaket har opplevd urinprøvekontroll som et konstruktivt virkemiddel. Ungdommene selv sier at kontrollene hjalp dem å avstå fra narkotikabruk. Det ga dem en mulighet for en (rusfri) pause, der de fikk anledning til å reflektere rundt sitt forhold til rusmidler og konsekvensene av bruk. Kontrollformen har også bidratt til å gjenopprette tillitsforholdet til foresatte, idet det ga dem større trygghet om at ungdommen holder seg rusfri.

Kontakten med politiet blir imidlertid opplevd som mer sammensatt. Selve avdekkingen opplevde mange som belastende og stigmatiserende ved å bli definert som kriminell. Samtidig ble det å bli tatt av politiet fremstilt som et konstruktivt vendepunkt, ved at rusmiddelbruk ble oppdaget. Ungdommene med størst problemkompleks opplevde at dette bidro til at de fikk bedre og tettere oppfølging i hjelpeapparatet.

Evalueringen viser til at TIUR-samarbeidet har ført til kompetanseøkning om cannabis og andre rusmidler som har bedret de involvertes forutsetninger for å fremstå som balanserte og troverdige i formidlingen og samtalen om bruk av rusmidler med ungdommen og foreldre.

I Rusreformutvalgets utredning er det pekt på at samarbeidsmetodikken i TIUR kan ha overføringsverdi til andre områder innen rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid. Likevel ble det fremhevet at tiltaket synes å bruke svært mye ressurser på samarbeidsmøter, samtidig som det var uklart hvordan den enkelte ungdom ble involvert og opplevde medvirkning. Blant annet påpekes at det står lite i handlingsplanen om hvordan TIUR sikrer at ungdommenes behov blir ivaretatt gjennom de relativt omfattende og inngripende tiltakene og prosessene som deltagelse i TIUR innebærer.

Videre fremheves at TIUR fremstår som en ressurskrevende samarbeidsmodell, og at tiltakene er relativt omfattende og inngripende, noe som ikke alltid vil være nødvendig overfor ungdom som i hovedsak mestrer livet sitt tilfredsstillende, og

³⁷ NOU 2019: 26 s. 221 flg.

som ikke har rusproblemer. Etter Rusreformutvalgets oppfatning var evalueringen ikke tilstrekkelig til å se klare årsakssammenhenger, og resultatene kunne være preget av seleksjonseffekt ved at ungdommer med positive erfaringer kunne være overrepresentert. Det ble videre pekt på at det var viktig med mer forskning på effekter og resultater av slike tiltak for å vurdere hvorvidt bruk av slike alternative straffereaksjoner kan anses kostnadseffektivt og forholdsmessig.

Utvalget er ikke kjent med at TIUR-prosjektet er evaluert etter 2016. I artikkel fra 2021 fremgår det at TIUR i 2019 fulgte opp 41 påtaleunntatelser med vilkår om ruskontroll og 39 på frivillige kontrakter. I artikkelen pekes det på at det «tar lang tid å komme i relasjon og posisjon til å jobbe med endring og at ungdom modnes, så jo lenger tid vi har dem i oppfølging jo større blir effekten av oppfølginga, jo mer endring ser vi i løpet av den perioden».³⁸ De fleste ruskontrollene hadde varighet på 6 måneder og 1 år, og mange som deltok i prosjektet var under 18 år.

16.7.2.4 Rusoppfølging i Stord, Bømlo og Fitjar

Utvalget har videre hatt møte med representanter fra Stord, Bømlo og Fitjar kommuner og Sør-Vest

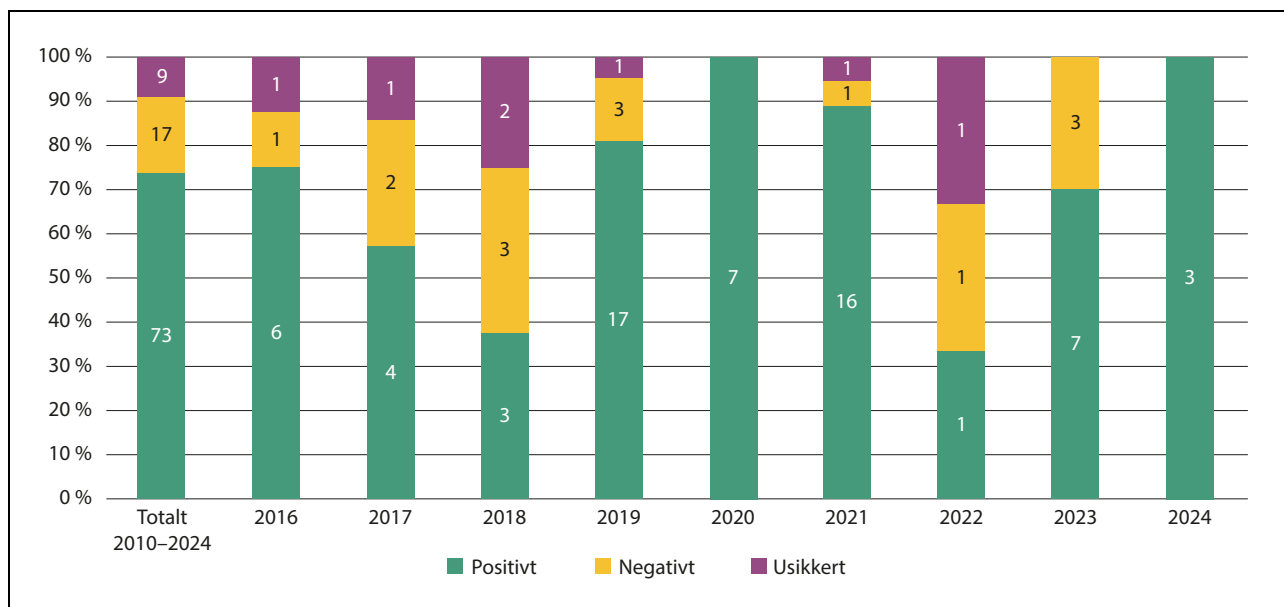
politidistrikt. Gjennom samarbeid mellom blant annet politiråd, SLT og hjelpeapparatet i kommunene, har opp mot 30 ungdommer på årlig basis gjennomført ungdomsoppfølging med toårig varighet, og hvor også flere av ungdommene har inngått frivillig ruskontrakt som en del av tiltaket. Alderssegmentet har vært mellom 13 og 25 år, og tyngdepunktet har vært personer mellom 15 og 18 år. Tiltaket har etter det opplyste hatt stor nytteverdi. Fra 2010 til 2024 var til sammen i overkant av 70 % (73 personer) vurdert som rusfrie ved avsluttet oppfølging, se figur 16.2.

Det er ikke gjort konkret forskning på den aktuelle rusoppfølgingen i Stord, Bømlo og Fitjar kommuner. Etter det opplyste fra kommunenes og politiets representanter har antallet avtaler gått betydelig ned i 2024. Som årsak pekes det på at få saker er avdekket og at politiet har trukket seg ut av avtalene på grunn av Politidirektoratets retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, hvor det fremgår at rusmiddeltesting ikke skal gjennomføres av politiet eller på initiativ av politiet, som et forebyggende virkemiddel.

16.7.2.5 Sandøy mfl. – alternative reaksjonsformer overfor unge i narkotikasaker

Det finnes enkelte nyere studier av virkningene av påtaleunntatelse med vilkår om å avgi rusprøver. I 2015 inngikk Statens institutt for rusmiddel-

³⁸ Marianne Ihle, «TIUR-modellen: Ruskontrakter for ungdommer i praksis i Ringsaker», Tidsskriftet RUSFRI, publisert 11. august 2021 (fmr.no).



Figur 16.2 Oversikt over rusfrihet ved avslutning av rusoppfølging gjennom ungdomsoppfølging eller frivillig oppfølgingsavtale.

Kilde: Innspillsbrev fra representanter for Sør-Vest politidistrikt og Stord, Bømlo og Fitjar kommuner.

forskning (SIRUS) en prosjektavtale med Helse- og beredskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om bevilgning til prosjektet «Alternative reaksjonsformer overfor unge i narkotikasaker». Det overordnede forskningsspørsmålet var: Hva skjer med unge (under 18 år) som mistenkes for bruk/besittelse av narkotika i Norge? Hovedtema for forskningen var hvordan betingede påtaleunntatelser med særvilkår virker og oppleves. Forskningen har resultert i flere publikasjoner som er samlet i Thomas Anton Sandøys doktorgradsavhandling «Alternative sanctions for young drug offenders: From punishment to help?».³⁹

I Sandøy mfl. er de aktuelle temaene belyst nærmere. Rustesting var det mest brukte særvilkåret i studiet. Ett av hovedfunnene var at unge som hadde fått påtaleunntatelse med særvilkår, hadde lavere tilbakefallsrisiko til registrert kriminalitet enn ungdom som hadde fått forelegg på bot for sammenlignbare narkotikalovbrudd. Studiet gir flere holdepunkter for at alternative straffereaksjoner (i det alt vesentlige rusprøver), kan gi positiv effekt for å opprettholde rusfrihet og bidra til redusert tilbakefall til narkotikalovbrudd. De sentrale funnene i artikkelen er også publisert i et oppsummerende notat fra FHI i 2023.⁴⁰ Hovedfunnene er her oppsummert slik:

- Det var moderat overrepresentasjon av unge mennesker med høy sosioøkonomisk status i de alternative reaksjonssporene. Sannsynligheten for å motta en betinget påtaleunntatelse med særvilkår i mindre narkotikasaker, fremfor forelegg, var 10 % høyere for unge med høy sosioøkonomisk status, sammenlignet med dem med lav sosioøkonomisk status.
- En mulig forklaring på denne skjevheten er forskjeller i foreldre/foresattes kapasitet til å involvere seg i sine barns strafferettslige prosesser.
- Det å bli pågrepet, siktet og ilagt en alternativ straffereaksjon for mindre narkotikalovbrudd aktiverte forskjellige bekymringer hos de unge. Av disse var hensyn til foreldre den klart mest fremtredende. Intervjudataene illustrerer på denne måte hvordan eksterne hensyn kan spille en vel så viktig rolle i endringsprosesser for denne gruppen som innholdet i strafferettslige intervensjoner.
- Unge som hadde fått en betinget påtaleunntatelse med særvilkår hadde lavere tilbakefalls-

risiko til registrert kriminalitet sammenlignet med dem som hadde fått et forelegg for sammenlignbare narkotikalovbrudd, tilsvarende 36 % økning i tid til lovbrudd nr. 2 ble registrert. De var også registrert med færre lovbrudd i en oppfølgingsperiode på 5 år etter første reaksjon, tilsvarende 52 % reduksjon.

Det fremgår av studien at de fleste oppfattet påtaleunntatelse med særvilkår som en alternativ straff og ikke som et alternativ til straff. Varigheten på oppfølgingen og den inngripende karakteren til enkelte av tiltakene (særlig urinprøvekontroll), ble beskrevet som belastende. Artikkelen redegjør for ulike forklaringsmodeller på den forebyggende effekten av straffereaksjonen, og antar at resultatet skyldes kombinasjonen av det rehabiliterende og inngripende innholdet i de alternative reaksjonene. Motivasjon og egnethet ble også antatt å være en sentral faktor. Videre ble forholdet til foreldrene trukket frem som et viktig element. Det å gjenopprette brutte tillitsforhold til omsorgspersoner, ble for mange fremhevet som hovedmotivasjonen til å samtykke til vilkårene i påtaleunntatelsen.

16.7.3 Innspill til utvalget om ruskontroll

De forskjellige aktørene har ulike meninger om hvorvidt det bør være adgang til å pålegge ungdom rustesting som en strafferettslig reaksjon. Flere aktører mener at tiltaket er lite kunnskapsbasert, blant annet *Foreningen for Human Ruspolitikk*, *Foreningen for Tryggere Ruspolitikk* og *Norsk psykologforening*. Sistnevnte har blant annet trukket frem at ruskontroll kan være uheldig for en tillitsfull behandlingsrelasjon, men uttaler samtidig at tiltaket kan være hjelpsomt i noen tilfeller dersom det gjøres på en måte som sikrer at ungdommen har reell innflytelse over tiltaket.

Andre aktører mener derimot at tiltaket kan være hensiktsmessig for å redusere tilbakefall til kriminalitet og rusmiddelmissbruk, blant annet *Universitetet i Oslo*, *Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)*, *FMR (felleskap – menneskeverd – rusfrihet)*, *Helse Vest*, *Norsk narkotikaforebyggende forening*, samt *representanter for Sør-Vest politidistrikt og Stord, Bømlo og Fitjar kommuner*. Videre har *Vestfold, Buskerud og Telemark statsadvokatembeter* rapportert at blant annet Sandefjord og Drammen har hatt gode erfaringer med bruk av ruskontrakter, og at en positiv effekt av tiltaket var at det ga ungdommen en akseptert unnskyldning i sitt miljø for ikke å bruke rusmidler.

Barneombudet har vist til nyere forskning som er publisert av FHI (Sandøy mfl.), og mener at

³⁹ Avhandlingen ble forsvart ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo 2. mai 2022, og er tilgjengelig på nett (duo.uio.no).

⁴⁰ Thomas Anton Sandøy, *Alternative reaksjonsformer overfor unge i narkotikasaker*, *Oppsummerende notat*, mars 2023 (fhi.no).

ruskontroll ved bruk av spyttprøver kan være et hensiktsmessig tiltak i tråd med barnekonvensjonen artikkel 33 dersom det skjer etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Barneombudet presiserer likevel at det har vært variasjoner mellom regioner og kommuner på innholdet i kontraktene/kontrollen, og at det er en forutsetning at det sikres en mer enhetlig praksis, både hva gjelder innhold, varighet og konsekvensene av brudd, slik at dette står i et rimelig forhold til lovbruddets alvor.

Når det gjelder selve oppfølgingen av ruskontrollen, har *FMR (felleskap – menneskeverd – rusfrihet)* synspunkter på ansvarsfordelingen mellom helsepersonell og politiet hvor politiet er rekvirent og mottaker av prøvesvarene etter gjeldende rutiner, og skriver:

Hvilket behov for resultatet av en rusprøve har politiet, annet enn dersom prøven viser brudd på kontrakten? Men helsepersonellet har behov for å vite resultatet fra prøvene, for å kunne se om de tiltakene de har bygget opp rundt den enkelte ungdom er vellykket eller tilstrekkelige, eller om det er behov for å endre eller sette inn flere hjelperessurser. Før rundskrivet fra direktoratet kom, var det også vanlig at helsepersonellet selv ved brudd på kontrakten kanskje vurderte om vedkommende skulle få «en ny sjanse» eller om saken skulle sendes tilbake til påtalemyndigheten for å få en bot eller en annen reaksjon.

For øvrig har det vært ulike meninger om hvilken type prøvemateriale som det er formålstjenlig å bruke (særlig spytt eller urin). Oppsummert er de fleste aktørene ut fra en forholdsmessighetsvurdering mer positive til å bruke spytt som prøvemateriale enn urin.

16.7.4 Utvalgets vurderinger og forslag

16.7.4.1 Bør påtalemyndigheten kunne pålegge ruskontroll?

Som det fremgår ovenfor, bør forebyggende og skadereduserende tiltak rettet mot barn som bruker rus, være basert på kunnskap om hva som virker og ikke virker. I Rusreformutvalgets utredning ble det lagt til grunn at tvungen rustesting isolert sett ikke kunne vurderes som et tilfredsstillende kunnskapsbasert tiltak, og at det ikke var tilstrekkelig klare holdepunkter for at det er forsvarlig å bruke et slikt tiltak som reaksjon på bruk av narkotika.⁴¹ I Helsedirektoratets hørings svar til

nevnte utredning ble det pekt på at «vi vet for lite om [ruskontrakter] bidrar til redusert eksperimentering med illegale rusmidler», samt at «dersom tiltaket fortsatt skal benyttes bør det igangsettes mer systematisk dokumentasjon om effektene av dette».⁴² Også i NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter» er det reist spørsmål om rusprøver har ønsket effekt dersom formålet skal være å hjelpe barn med mest mulig rusproblematikk på en best mulig måte. Om dette heter det (side 60):

Slik forskning foreligger ikke i tilstrekkelig grad i dag. Også gjennomføringen kan være byrdefull, med jevnlig urinprøver i påsyn av voksne, og med fortsatt mulighet for straff dersom prøven er positiv. I lys av barnekonvensjonen artikkel 33 bør det utredes om rusprøver i forbindelse med påtaleunnlatelse er et egnet virkemiddel, eller om andre tiltak i bedre grad kan være egnet til å realisere formålet om å beskytte barn mot narkotika.

Utvalget kan ikke se at bruk av ruskontroll i saker der dette etter en konkret og individuell skjønnsmessig vurdering anses hensiktsmessig, vil stride mot barnekonvensjonen artikkel 33 som oppstiller krav om at forebyggende og rehabiliterende tiltak må være egnet til å oppnå formålet, eller at en slik alternativ straffereaksjon vil gripe inn i ungdommens rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Uansett vil et eventuelt inngrep ha hjemmel i lov, være nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn, og være egnet til å forfølge et legitimt formål, nemlig hensynet til folkehelsen og å beskytte barnet mot å bruke narkotika, samt allmennprevensjon.⁴³ Inngrepet må – dersom det bygger på en konkret vurdering – anses forholdsmessig og i tråd med hensynet til barnets beste.

I utvalgets samlede vurdering er det av betydning at ruskontrollen kan gjennomføres ved bruk av spyttprøver, jf. punkt 14.1.6 og 14.1.7 ovenfor hvor det redegjøres nærmere for hva spyttprøver er egnet til å belyse, påliteligheten av spyttprøver som prøvemateriale, den praktiske gjennomføringen og utvalgets vurdering om prøvetaking for å avdekke narkotika. I nevnte artikkel fra Sandøy mfl. ble det trukket frem at ungdommene opplevde den inngripende karakteren ved urinprøvekontroll som særlig belastende (i tillegg til at varigheten av tiltaket var en belastning). Utvalget legger vekt på at det foreligger tilgjengelig

⁴¹ NOU 2019: 26 s. 320.

⁴² Helsedirektoratets hørings svar til NOU 2019: 26, s. 21.

⁴³ Sml. HR-2022-731-A.

utstyr og kunnskap som gjør at ruskontrollen forsvarelig kan gjennomføres ved bruk av spyttprøver, og derved på en klart mindre inngripende måte enn med urin som biologisk prøvemateriale.

Forskningsartikkelen fra Sandøy mfl. gir dessuten flere holdepunkter for at rusprøver som vilkår for påtaleunntatelse kan gi positiv effekt for å opprettholde rusfrihet og redusert tilbakefall til narkotikalovbrudd. Som nevnt, fremgår det av artikkelen at ungdom som hadde fått en betinget påtaleunntatelse med særvilkår (i det alt vesentlige vilkår om rusprøver), hadde en betydelig lavere tilbakefallsrisiko til registrert narkotikakriminalitet enn ungdom som hadde fått et forelegg på bot for sammenlignbart narkotikalovbrudd. I studien er det antatt at den forebyggende effekten kan skyldes kombinasjonen av det rehabiliterende og inngripende innholdet i de alternative reaksjonene. Videre var motivasjon og egnethet trukket frem som sentrale faktor, i tillegg til «eksterne forhold», for eksempel hensynet til å gjenopprette tilliten til foreldre.

Som nevnt, vil forutsetningen for at tiltaket skal kunne anvendes i tråd med barnekonvensjonen artikkel 33, være at ileggelse av særvilkåret bygger på en konkret vurdering av at reaksjonen anses egnet. Utvalget har merket seg at Barneombudet, i lys av artikkelen fra Sandøy mfl., har ment at påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll vil kunne være et formålstjenlig tiltak i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 33 for å forebygge videre rusbruk, forutsatt at det gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Kunnskapsgrunnlaget for effekten av bruk av rusprøver som særvilkår er likevel fortsatt begrenset. Effekten av tiltaket bør derfor på sikt evalueres og danne grunnlag for økt kunnskap og empiri i tråd med uttalelsene fra FNs barnekomité og anbefalingene som er gitt i NIMs rapport «Rus og menneskerettigheter».

16.7.4.2 Når bør påtalemyndigheten pålegge ruskontroll?

Det er et grunnleggende prinsipp at reaksjonen skal stå i forhold til alvoret i det lovbruddet som er begått. Ved bruk av alternative reaksjoner til bot, hvor formålet er å bidra til en positiv utvikling for unge lovbrøyttere, må hensynet til forholdsmessighet og ungdommens oppfølgingsbehov veies mot hverandre. Reaksjonens varighet og innhold må bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der både lovbruddets art og alvorlighet, samt individuelle behov, vil inngå som relevante momenter. I Prop. 57 L (2013–2014) *Lov om konfliktrådsbehandling*

(*konfliktrådsloven*) uttalte departementet følgende om forholdsmessigheten ved fastsettelse av ungdomsoppfølging (side 62):

Overfor unge lovbrøyttere mener departementet at de tradisjonelle straffutmålingsmomentene bør tre noe i bakgrunnen, slik at det ikke utvikler seg en fast praksis for at lengden på gjennomføringstiden bare baseres på hvor grove forhold saken gjelder. Selv om en med dette ikke vil kunne få rettspraksis som rettesnor for utmåling av oppfølgingstid, mener departementet at det overfor denne gruppen lovbrøyttere er like viktig å imøtekomme den unges individuelle behov og fastsette oppfølgingstiden på bakgrunn av dette. [...]

Videre fremgår det i proposisjonen på side 65:

Planen må oppleves realistisk og være adekvat reaksjon på den kriminelle handlingen som er begått. Samtidig må den være individuelt utformet for å hjelpe vedkommende til et liv utenfor kriminalitet. Den enkeltes mulighet og behov for hjelpetiltak står sentralt. Departementet legger stor vekt på at målet er å skape et vendepunkt ved å ansvarliggjøre gjerningspersonen. Gjennom en slik tilnærming kan nye lovbrudd forebygges uten at den unge gjøres til passiv mottaker av hjelp og derved klient i et behandlingsforløp.

Departementet understreket at omfanget og intensiteten i ungdomsplanen måtte stå i forhold til hva vedkommende er siktet eller dømt for, slik at den samlede belastningen ikke skulle bli større enn det som normalt ville ha vært situasjonen ved valg av en annen reaksjon. For ungdom med store behov er det derfor viktig at en ikke fastsetter mer tyngende tiltak enn det som er rimelig sett opp mot det lovbruddet som er begått.

Betinget påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll vil regelmessig være en mer hensiktsmessig reaksjon overfor unge lovbrøyttere enn for eksempel forelegg på bot eller påtaleunntatelse uten vilkår. Dette er også i tråd med Prop. 135 L (2010–2011), hvor det i punkt 9.1.4.1 fremgår:

Departementet mener, i likhet med utvalget, at påtaleunntatelse er en hensiktsmessig reaksjon ved første gangs lovbrudd og ved mindre alvorlige lovbrudd der en slik reaksjon vil kunne ha tilstrekkelig effekt. Slik unngås den belastning som gjennomføring av en straffesak vil kunne innebære for barn.

Departementet mener videre at særlig betingede påtaleunntatelser vil kunne sikre barnet en bedre oppfølging enn for eksempel bøter, og legge til rette for en rehabiliterende prosess. [...] Ved betinget påtaleunntatelse kan det gis vilkår som kan bidra til atferdsendring hos barnet. Det er særlig viktig at det settes vilkår for en eventuell påtaleunntatelse der barna har andre, omfattende problemer enn lovbrudd. For disse barna er det nødvendig med en reaksjon som griper fatt i de underliggende problemene hos den enkelte og kan medvirke til endring av barnets atferd og holdninger. En påtaleunntatelse uten vilkår vil kunne oppleves som en ny bekreftelse på at det er mulig å 'komme unna med' lovbruddene.

Utvalget bemerker at pålegg om ruskontroll er en reaksjon som kan gi ungdommen en mulighet til å avstå fra rusmiddelbruk, og vil kunne motvirke en eventuell opplevelse av at det er mulig å «komme unna med» narkotikalovbrudd.

Det er etter utvalgets oppfatning ikke en målsetning at ruskontroll skal benyttes i størst mulig grad, men at det skal anvendes der det på grunn av ungdommens situasjon og utvikling fremstår som en korrekt reaksjon. Påtalemyndigheten må i den enkelte sak gjøre en vurdering av om det er grunnlag for å oppstille vilkår om å avgi rusprøver. Påtaleunntatelse med vilkår om å avgi rusprøver, kan være den foretrukne reaksjon overfor unge lovbrøyttere som etter en samlet vurdering anses å være i en livssituasjon hvor det er behov for å sikre barnet oppfølging og hvor vilkåret kan bidra til å forebygge fortsatt rusmiddelbruk. Sentrale momenter vil være siktedes alder, individuelle behov, livssituasjon og motivasjon. Vilkåret kan være særlig aktuelt ved førstegangs overtrедelse. Som det fremgår ovenfor, har ikke rådgivende enhet noen rolle ved oppfølging av ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d ut over å sørge for at kontrollen gjennomføres. Utvalget antar derfor at vilkåret regelmessig bør kombineres med pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k, slik at enheten også gis mulighet til å følge opp personen med rådgivning og komme i posisjon til å tilby hjelp, i tillegg til å sørge for selve gjennomføringen av ruskontrollen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b.

Det kan være grunn til ikke å oppstille vilkår om ruskontroll dersom påtalemyndigheten er kjent med at personen allerede er i kontakt med hjelpeapparatet, eller for tiden er til behandling for sitt rusproblem. Tilsvarende kan det være grunn

til ikke å oppstille vilkåret dersom påtalemyndigheten er kjent med at ungdommen ikke vil kunne dra nytte av ruskontrollen, for eksempel fordi rusmiddelbruken er en del av sammensatte og omfattende bakenforliggende problemer. I så fall kan andre reaksjoner være mer egnet, for eksempel kan påtalemyndigheten etter gitte vilkår beslutte at saken skal overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd, jf. punkt 16.3.6 og 16.5.2.1 ovenfor.

Utvalget legger til grunn at riksadvokaten vil gi retningslinjer for den konkrete skjønnsutøvelsen om når vilkåret skal anvendes, eller om andre strafferettslige reaksjoner anses mer hensiktsmessig. Påtalemyndigheten må i den forbindelse sikre likebehandling uavhengig av personens sosioøkonomiske status.

På samme måte som ved ileggelse av vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, må påtalemyndigheten sikre rutiner som gjør at ungdommen og vergen(e) gis mulighet til å uttale seg om vilkåret, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 3, samt at reaksjonen kommer så raskt som mulig etter lovbruddet. Det vises til omtalen ovenfor i punkt 16.5.2.2 og 16.5.2.3, og utvalget legger til grunn at det normalt ikke vil være behov for å innhente personundersøkelse. Barnets og vergenes uttale rett vil i det enkelte tilfellet gi påtalemyndigheten et godt grunnlag både for å vurdere barnets egnethet og om vilkåret vil være en formålstjenlig reaksjon. Det vil sjelden være grunn til å fastsette vilkåret dersom barnet klart motsetter seg reaksjonen. Uttaleretten trenger ikke føre til særlig forsinkelse i saksbehandlingen ved bruk av moderne kommunikasjonsmåter, som Altinn mv., og kan uansett ha en viss betydning for barnets motivasjon og dermed bidra positivt til tiltakets forebyggende formål.

16.7.4.3 *Hva bør være innholdet i vilkåret om ruskontroll?*

Utvalget mener at dagens lovverk i stor grad åpner for individuell tilpasning av vilkåret ut fra hva som er ungdommens behov i den enkelte sak. Dette bør videreføres. Innspill og tilbakemeldinger til utvalget tilsier likevel at det er store variasjoner i hvordan pålegget om ruskontroll er utformet, og i selve gjennomføringen av særtilkåret, herunder omfanget og varigheten av tiltaket. Riksadvokatens gjennomgang viser også at ved flere påtaleunntatelser er hjemmelen for pålegget om ruskontroll ikke oppgitt, jf. nærmere punkt 16.5.3 ovenfor.

Som nevnt har rådgivende enhet for russaker ansvar for å gjennomføre ruskontrollen når dette er satt som særvilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d. I Helsedirektoratets veiledende materiale er det presisert at påtalemyndigheten må informere både siktede og enheten om blant annet hvordan prøvetakingen skal skje, hvilken testmetode som skal brukes, omfanget av tiltaket og hyppigheten av prøvetakingen.

Ruskontrollen kan utformes i henhold til individuelle behov og dermed sikre at påtaleunntatelse med vilkår om å avgi rusprøver kan gis som reaksjonsform i mindre alvorlige narkotikasaker, uten at dette blir en uforholdsmessig streng reaksjon. For å sikre forutsigbarhet og enhetlig praksis må det i påtaleunntatelsen tas uttrykkelig stilling til følgende:

- hvilken type rusprøve siktede skal avgi (for eksempel spyttprøve),
- varigheten av tiltaket (gjennomføringstid), og
- hyppigheten av rusprøvekontrollen.

At påtalemyndigheten må fastsette både innholdet i og varigheten av ruskontrollen, bør komme klarere til uttrykk i enten lov eller forskrift. Utvalget antar at det rent systematisk er mest naturlig å innta klargjøringen i en bestemmelse i påtaleinstruksen.

Varigheten og innholdet av tiltaket må ses i sammenheng med den fastsatte hyppighet av kontrollen og eventuelt andre vilkår som eventuelt settes, for eksempel pålegg om å møte ved rådgivende enhet for russaker etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Videre må tiltaket ses i sammenheng med en eventuell prøvetid, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd tredje punktum hvor det fremgår at dersom lovbrøteren er under 18 år på handlingstiden, kan prøvetiden for den betingede påtaleunntatelsen settes til enten 6, 12, 18 eller 24 måneder. På generelt grunnlag antar utvalget at varigheten av tiltaket bør være kortere enn prøvetiden, og jo hyppigere kontroll som fastsettes, jo kortere bør varigheten av tiltaket være. Påtalemyndigheten må gjøre en helhetsvurdering som sikrer at tiltaket samlet sett ikke blir mer tyngende enn det er grunnlag for opp mot det lovbruddet som er begått.

Ut fra en forholdsmessighetsvurdering vil det normalt ikke være aktuelt å fastsette ruskontroll med lengre varighet enn tre måneder. Etter utvalgets syn bør andre strafferettslige reaksjoner vurderes dersom det anses nødvendig med ruskontroll på mer enn tre måneder. For eksempel kan ungdomsoppfølging i konfliktrådet ha en varighet på inntil ett år, og rusprøver kan fast-

settes som en del av ungdomsplanen, se nærmere punkt 16.3.6 ovenfor.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå nærmere rammer for hvordan straffen skal tilpasses individuelt for å imøtekomme kravet etter EMK art. 8 annet ledd om en klar og forutberegnelig regel. En slik regulering vil bli for lite fleksibel, og legge for store føringer på den helhetlige forholdsmessighetsvurderingen som må foretas. Dagens lovverk gir påtalemyndigheten tilstrekkelige muligheter for å tilpasse vilkåret individuelt ut fra ungdommens situasjon. Den konkrete vurderingen må uansett foretas av påtalemyndigheten i den enkelte sak. Utvalget legger til grunn at riksadvokaten som ledd i sin fagledelse vil gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen om hva som bør være tiltakets varighet og hyppigheten av ruskontrollen, og i hvilken grad det vil være hensiktsmessig å kombinere ruskontrollen med andre vilkår. Det bør også sikres en mest mulig lik praksis i bruken av individuelt fastsatt prøvetid, og utvalget legger til grunn at riksadvokaten bør gi nærmere retningslinjer også for dette skjønnet.

Utvalget mener likevel at varigheten av tiltaket (gjennomføringstiden) med rusprøvekontroll bør komme klarere til uttrykk i lov eller forskrift.

En eventuell presisering i lov må gjøres i straffeprosessloven § 69 tredje ledd, som fastsetter at vilkår som nevnt i blant annet straffeloven § 37 første ledd bokstav d, kan fastsettes i en påtaleunntatelse. I så fall kan det være naturlig å ta inn en tilsvarende presisering i straffeloven § 60 om straffutmålingsutsettelse. Det er nær sammenheng mellom reaksjonene påtaleunntatelse på vilkår og straffutmålingsutsettelse, og straffeprosessloven § 69 tredje ledd har en parallell i straffeloven § 60 tredje ledd. Slik utvalget ser det, er det imidlertid ikke nødvendig å endre loven. En tilstrekkelig klargjøring kan tas inn i påtaleinstruksen kapittel 18 om påtaleunntatelse. En regulering der vil også ha interesse for den parallelle reaksjonen straffutmålingsutsettelse.

Når det gjelder brudd på vilkåret – altså at personen ikke møter til ruskontroll eller at ruskontrollen avdekker inntak av narkotika – vises det til drøftelsen ovenfor i punkt 16.6.3.3 om manglende oppmøte ved rådgivende enhet for russaker. Det vil gi uheldige signaler til ungdom som ilegges alternative straffereaksjoner dersom det ikke får noen følbare konsekvenser å bryte de fastsatte vilkårene, jf. straffeprosessloven § 74 tredje ledd og riksadvokatens rundskriv nr. 6/1989 hvor det fremgår at det må vurderes om bruddene er så alvorlige at forfølgningen bør tas opp på ny. Enkeltstående brudd bør likevel vurderes opp

mot tiltakets varighet og eventuell dokumentert positiv utvikling under gjennomføringen av tiltaket. Som det er trukket frem i flere innspill til utvalget, kan det ta tid for en ungdom å bli motivert og å oppnå en varig endring. Det kan derfor være i tråd med barnets beste og formålet med den strafferettslige reaksjonen å gi ungdommen en ny sjanse ved enkeltstående brudd på vilkår om rusfrihet.

Som det fremgår ovenfor, sendes resultatet av prøvesvarene etter gjeldende rutiner til påtalemyndigheten, og enheten vil normalt ikke bli underrettet om resultatene. Enhetene har heller ikke et lovfestet ansvar for å følge opp personer som ilegges ruskontroll, ut over å sørge for at selve kontrollen gjennomføres, typisk på et laboratorium som enheten har en avtale med. Unntak kan tenkes dersom rusoppfølgingen er lagt til et tverretattlig tjenestetilbud i kommunen, hvor det også tilbys en oppfølging parallelt med ruskontrollen, slik som for eksempel TIUR-modellen. På dette punkt skiller ruskontroll som strafferettslig særvilkår (etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d) seg fra ruskontroll som ledd i for eksempel ungdomsoppfølging. Ved eventuelle brudd på pålegg om rusfrihet ved gjennomføring av ungdomsoppfølging, gir konfliktrådsloven § 33 mulighet for ungdoms koordinator til å gjennomføre samtaler for å motvirke nye brudd før saken eventuelt overføres til påtalemyndigheten for vurdering av om straffefølgningen skal gjenopptas. Tilsvarende oppgave ligger ikke under rådgivende enhet for russaker etter helse- og omsorgsloven § 3-9 b.

Det ligger i utgangspunktet utenfor mandatet å foreslå nye oppgaver til enhetene, men bestemmelsen i helse- og omsorgsloven § 3-9 b er som nevnt uansett ikke til hinder for at kommunene selv velger å legge ytterligere oppgaver til enhetene, for eksempel å tilby personer som gjennomfører ruskontroll frivillige oppfølgingssamtaler. Utvalget anser det å ligge utenfor mandatet å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

Utvalget antar at påtalemyndigheten uansett, ikke minst for å ivareta ungdommen, bør følge opp eventuelle brudd på vilkår om rusfrihet. Påtalemyndigheten har – i tillegg til adgangen til å ta opp forfølgningen etter straffeprosessloven § 74 annet ledd – hjemmel til å endre fastsatte vilkår eller sette nye vilkår i prøvetiden dersom siktedes forhold gir grunn til det, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Et slikt mulig vilkår (nytt eller endret) kan for eksempel være plikt til å møte ved rådgivende enhet for russaker, slik at enheten kan komme i posisjon til å tilby hjelp. Siktede skal i så fall få uttale seg først, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd siste punktum.

Utvalget antar at riksadvokaten som ledd i sin fagledelse bør gi nærmere retningslinjer for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse der det foreligger brudd på plikten til å møte opp til ruskontroll og der rusprøvene avdekker inntak av narkotika.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det i påtaleinstruksen kapittel 18 om påtaleunntatelse, tas inn en bestemmelse som fastsetter at vilkår om ruskontroll kan fastsettes med en varighet på inntil tre måneder. Videre foreslås det at bestemmelsen klargjør at en påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll må ta stilling til følgende: 1) hvilken type rusprøve som skal gjennomføres (for eksempel spyttprøve), 2) varigheten av tiltaket (gjennomføringstid), og 3) hyppigheten av rusprøvene. Utvalget foreslår en ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 18-4 med slik ordlyd:

I en sak om overtrедelse av straffeloven § 232 a, der det fastsettes vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d om at siktede skal avgi nødvendige rusprøver, skal påtaleunntatelsen angi hvilken type rusprøve som skal avgis, hyppigheten av rusprøvekontrollen og gjennomføringstiden. Gjennomføringstiden kan ikke være lengre enn tre måneder.

Kapittel 17

Henvisning til rådgivende enhet for russaker – utenfor straffesak eller ved henleggelse av straffesak

17.1 Innledning – mandatet

Det vises til punkt 15.1 der mandatet er nærmere beskrevet. Overordnet er forholdet til regjeringens forebyggings- og behandlingsreform konkretisert slik (mandatets punkt 2):

Videre skal utvalget utrede om politiet kan og bør gis tilgang til også andre straffeprosessuelle virkemidler enn etter gjeldende rett i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til egen bruk der det eventuelt kan bidra til regjeringens mål med reformen.

Forebygging er en viktig del av politiets innsats mot narkotikalovbrudd, og i mandatet er det presisert at regjeringen er opptatt av at politiet skal ha egnede virkemidler for å «motvirke» narkotikalovbrudd blant unge. Dessuten er utvalget i mandatet også bedt om å «legge vekt på at avdekking er viktig for å kunne intervensjon tidlig, og for muligheten til å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker» (mandatets punkt 2). Utvalget har derfor forstått mandatet slik at utvalget bør drøfte om de rådgivende enhetene kan tas i bruk av politiet og påtalemyndigheten som et forebyggende tiltak også utenfor straffesakssporet eller i forbindelse med henleggelse av straffesak. Eventuelle spørsmål om hvorvidt helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b bør endres slik at enhetene kan tilføres andre lov-pålagte oppgaver, inkludert om også andre aktører enn politiet og påtalemyndigheten bør kunne ta i bruk enhetene, eller hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde dagens organisatoriske plassering av enhetene, ligger i utgangspunktet utenfor mandatet. Som det vil fremgå under i punkt 17.5.1, vil utvalget likevel foreslå at både politiet og påtalemyndigheten skal gis en hjemmel for å henvise saker til rådgivende enhet for russaker.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Innledning

Det vises til omtalen av iverksetting, avgrensning og avslutning av etterforskning i punkt 12.3, herunder beskrivelsen av påtalemyndighetens skjønnsfrihet til å starte eller la være å starte etterforskning. I dette punktet vil utvalget utdype omtalen av de nevnte temaene i relasjon til at barn og unge er mistenkt for narkotikalovbrudd.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og tiltak som berører barn. Barnekomiteen har på generelt grunnlag oppfordret statene til å finne helhetlige tilnæringer knyttet til barn som kommer i konflikt med loven, og øke bruken av alternative tiltak («diversion»), jf. nærmere i punkt 15.3. For politiet er det viktig med tidlig intervensjon, for å komme i posisjon til å formidle hjelp og velge tiltak som kan bidra til å få barnet på riktig spor og unngå gjentakelse.

Innledningsvis, i punkt 17.2.2 til 17.2.5, vil utvalget avklare ulike generelle spørsmål rundt politiets skjønnsadgang til å starte – eller la være å starte – etterforskning, grensen mellom forebygging og etterforskning, påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffesaken, samt den generelle skjønnsfriheten til å velge forebyggende tiltak (i stedet for, eller i tillegg til å opprette straffesak). Deretter vil utvalget drøfte om politiet og påtalemyndigheten skal gis adgang til å henvise personer til rådgivende enhet for russaker i stedet for å forfølge saken i straffesakssporet.

17.2.2 Skjønnsfrihet til å starte etterforskning

Det vises til omtalen i punkt 12.3.1 ovenfor hvor det blant annet fremgår at politiet og påtalemyndigheten har en viss skjønnsmessig adgang til å vurdere om etterforskning bør iverksettes og

gjennomføres i den enkelte sak, selv om de faktiske (bevismessige) og rettslige forutsetningene foreligger, jf. blant annet straffeprosessloven § 224 første ledd.

Det fremgår videre av punkt 12.3.1 at det på generelt grunnlag vil være større adgang til å la være å iverksette etterforskning av bagatellmessige forhold (i et strafferettslig perspektiv) enn mer alvorlige straffbare forhold. I riksadvokatens retningslinjer om avhør av barn er det vist til lovens hovedregel om at etterforskning foretas når det er «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som skal forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven § 224.¹ Det er med andre ord ikke lagt til grunn noen annen terskel for å starte etterforskning selv om mistenkte er et barn.

Politi og påtalemyndighet har ikke kapasitet til å etterforske ethvert mulig lovbrudd og må gjøre nødvendige prioriteringer. I riksadvokatens brev 9. april 2021 er det lagt til grunn at bruk og befatning med små mengder narkotika til egen bruk må anses som «lite alvorlig kriminalitet». Videre følger det av riksadvokatens prioriteringsrundskriv 2024 at narkotikasaker ikke er en sakstype som omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, heller ikke om det er barn som er mistenkt. De nasjonale direktivene innebærer at det vil være opp til de regionale statsadvokatembetene og landets politimestre hvorvidt mindre alvorlige narkotikasaker skal gis prioritet, jf. punkt 12.2.2 ovenfor. Bruk av ressurser på etterforskning av denne sakstypen må avveies mot ressursbruk i andre saker. I utgangspunktet vil det på lokalt nivå være mulighet for en betydelig skjønnsfrihet i vurderingen av om sakstypen skal prioriteres og i hvilken grad det skal settes i gang etterforskning, ikke minst når barn er involvert i narkotikasaker. De innspillene utvalget har fått, tilsier at politiet i dag jevnlig lar være å starte etterforskning av mindre alvorlige narkotikalovbrudd, også der mistenkte er barn.

Dersom mistenkte er under 18 år, bør det etter utvalgets syn legges til grunn at politiets skjønnsfrihet til å la være å starte etterforskning er begrenset. Barn har et særlig krav på beskyttelse, og iverksetting av etterforskning kan etter omstendighetene gjøre at politiet skaffer seg viktig kunnskap om barnets situasjon og miljø. Dette kan igjen gi politiet mulighet til å identifisere tiltak som kan iverksettes for å forebygge ny kriminalitet og/eller sette barnet i kontakt

med hjelpeapparatet. Iverksetting av etterforskning er likevel ikke ensbetydende med at saken må avsluttes med en strafferettslig reaksjon. Som utvalget kommer tilbake til nedenfor, har påtalemyndigheten en skjønnsfrihet til å henlegge saken.

17.2.3 Skjønnsfrihet til å henlegge saken

Det vises til punkt 12.3.1 ovenfor hvor det blant annet fremgår at påtalemyndigheten har en viss skjønnsmessig adgang til å vurdere ulike typer påtaleavgjørelser. Blant annet har påtalemyndigheten en viss skjønnsfrihet til å henlegge saken etter straffeprosessloven § 62 a tredje ledd selv om de rettslige og faktiske betingelser for straff er til stede. For de nærmere detaljer om påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffesaken, eller velge andre påtaleavgjørelser, vises det til punkt 12.3.1.

17.2.4 Skjønnsfrihet til å velge forebyggende tiltak

I nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet er det presisert at politiet har en handleplikt når barn påtreffes i ruset tilstand, og at politiet kan iverksette ulike tiltak.² Aktuelle tiltak som særlig trekkes frem er å vise/bringe barnet hjem og varsling av verge (politiloven § 13 annet ledd), innkalle til bekymringsamtale (politiloven § 13 fjerde ledd) og å sende bekymringsmelding til barnevernet (barnevernloven § 13-2). Se nærmere i punkt 15.2.4 og 15.2.5 om forebygging i det polisiære sporet og politiets samhandling med andre offentlige etater.

Når politiet står overfor unge lovbrøyttere, vil formålet om å unngå nye lovbrudd og å komme i posisjon til å formidle oppfølging og hjelp, være sentrale momenter i vurderingen av hvilke tiltak og fremgangsmåter som er mest hensiktsmessige i den enkelte sak. I Prop. 135 L (2010–2011) side 20 har departementet uttalt følgende om dette:

Politiet representerer inngangsporten til straffesakskjeden, og skal i nært samarbeid med andre gripe inn tidlig nok slik at negativ atferdsutvikling hos barn og unge kan stanses. Der det fremstår som hensiktsmessig bør politiet legge til rette for at den mindreårige følges

¹ RA-2023-1676 punkt 4.2.

² Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 6.

opp med omsorgs- eller gjenopprettende tiltak fremfor straff.

Politiet må – som et ledd i oppportunitetsprinsippet – ha en viss grad av frihet til å velge de midlene og den fremgangsmåten som samlet fremstår som mest hensiktsmessig i den enkelte sak, enten dette er å forfølge saken i straffesaks-sporet og/eller iverksette tiltak i et forebyggende spor, eventuelt begge deler. Videre ligger det i strafferettens system en sentral målsetting om at det ikke skal brukes mer straff enn det er behov for.³ Dette er også i tråd med politiets hovedstrategi om at politiet skal være i forkant av kriminaliteten, samt de overordnede målene for politiets virksomhet etter politiloven § 1, nemlig å bidra til trygghet gjennom forebyggende virksomhet. Som nevnt har også FNs barnekomité på generelt grunnlag oppfordret statene til å finne helhetlige tilnærminger knyttet til barn som kommer i konflikt med loven, og øke bruken av alternative tiltak («diversion»), jf. nærmere punkt 15.3. Enkelte av bestemmelsene i politiloven illustrerer også at politiet har en viss adgang til å velge tiltak i det forebyggende sporet fremfor å opprette straffesak når dette fremstår som hensiktsmessig. Eksempelvis fremgår det av politiloven § 13 fjerde ledd at dersom politiet har «grunn til at tro» at en person under 18 år har begått en straffbar handling, kan den mindreårige og foreldrene pålegges å møte for politiet til samtale, med sikte på å forebygge ytterligere lovbrudd. Videre gir politiloven § 7 politiet adgang til å bortvise eller fjerne personer for å avverge eller stanse lovbrudd. I tillegg oppstiller politiloven § 6 overordnede krav til at det skal være forholdsmessighet mellom mål og middel, og at det minst inngripende tiltaket skal brukes.

17.2.5 Grensen mellom forebygging og etterforskning

Som nevnt ovenfor i punkt 15.2.4, har politiet i den enkelte sak adgang til å gjennomføre ulike tiltak i et forebyggende spor, for eksempel pålegge oppmøte til bekymringssamtale etter politiloven § 13 hvis det er bekymringer knyttet til barnets rusbruk. I nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet er det lagt til grunn at politiet må ha høy bevissthet om hvilke virke-

midler det er adgang til å bruke i det forebyggende sporet og hvor grensen går mot etterforskning. Om dette heter det⁴

Politiet arbeider både i det forebyggende sporet og i straffesakssporet. Det er viktig å sikre at arbeidet skjer innenfor de til enhver tid gjeldende rettslige rammer, og at politiet er svært bevisst på hvilket spor det arbeides etter.

Strafferettslig forfølging kan også ha en forebyggende effekt, men virkemidlene er av straffeprosessuell eller strafferettslig art. Det må være høy bevissthet rundt hvilke virkemidler det er adgang til å bruke i det forebyggende sporet.

Det sentrale i vurderingen av om en virksomhet skal anses som etterforskning, er hva som er formålet.⁵ Dette er uttrykt slik i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999:

Er siktemålet å avklare om straffbart forhold finner eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig, er virksomheten å anse som etterforskning. Også annen virksomhet med formål å klarlegge omstendigheter av betydning for å treffe påtaleavgjørelse eller for sakens behandling i retten inngår i etterforskningen.

Det fremgår også av straffeprosessloven § 226 første ledd at etterforskning er en formålsstyrt virksomhet, hvor ett av flere sentrale formål er å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om det er grunnlag for å ta ut tiltale.

17.3 Folkerettslige krav og skranker

Det vises til punkt 15.3 ovenfor hvor barns rettigheter etter barnekonvensjonen er omtalt nærmere. Se også punkt 16.4. Videre behandler utvalget i punkt 6.1 og 6.2 overordnede rettslige rammer for utredningen knyttet til FNs narkotika-konvensjoner, Grunnloven og generelle menneskerettigheter, blant annet retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Menneskerettslige skranker og

³ Se Johs Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Oslo 2016 s. 520, samt Ragnar L. Auglend og Henry Mæland, *Politirett*, 3. utgave, Oslo 2016 s. 657–663.

⁴ Politidirektoratet, Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet, godkjent 14. desember 2023, s. 3.

⁵ Temaet er nærmere behandlet av blant annet Kjelby, Påtalerett s. 262–269 og 463–464 og Tor-Geir Myhrer, «Etterforskningsbegrepet», *Tidsskrift for strafferett*, 2001 s. 6–30, se særlig i punkt 2 og 3.

tvangsmiddelbruk knyttet til etterforskning og tvangsmiddelbruk i situasjoner der en person er mindreårig, er omtalt i punkt 12.1.3.

17.4 Innspill til utvalget om forebyggende tiltak utenfor straffesak, særlig om rådgivende enhet for russaker

Flere aktører har gitt innspill til utvalget om at rådgivende enhet for russaker bør ha en rolle utover det å følge opp strafferettslige særreaksjoner etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d og k. Ifølge flere aktører er få anmeldte saker den viktigste årsaken til at enhetene ikke har virket etter intensjonen.

Flere har ment at det kan være grunn til å se på en ordning hvor politiet gis adgang til å henvise personen til enheten uten å opprette straffesak, samt at påtalemyndigheten gis adgang til å henlegge straffesaken og i stedet å henvise personen til rådgivende enhet for russaker. Innspill i denne retning er gitt av blant andre *Politidirektoratet, Riksadvokaten, Vestfold, Buskerud og Telemark statsadvokatembeter og Oslo politidistrikt*.

Noen aktører har likevel trukket frem at det kan være vanskelig å komme i posisjon for å hjelpe unge personer som henvises til kommunens tjenester på frivillig grunnlag (i stedet for hjelpetiltak som del av en strafferettslig reaksjon). *Utekontakten i Bergen kommune* har for eksempel fremhevet at det er mest optimalt å nå de unge med et frivillig og godt egnet tilbud om hjelp, men erfaringsvis er det noen ungdom som ikke vil ta imot et tilbud hjelp hvis de ikke må.

De fleste aktørene som utvalget har hatt møter med, har ment at også andre enn politiet bør kunne henvise til enheten, og/eller at andre bør kunne ta direkte kontakt med enheten for å få hjelp. Dette har også vært tema i flere av innspillbrevne som utvalget har mottatt. Flere har trukket frem forsøksordningen til Oslo kommune i fem bydeler og modellen i Stavanger kommune, og mener at dette kan være en hensiktsmessig bruk av enhetene. For eksempel har *Actis* fremhevet at også andre enn politiet bør kunne henvise til enhetene, for eksempel helsesykepleiere, lærere eller foreldre. *Junior- og barneorganisasjonen Juba* har presisert at enhetene må frigjøres fra kravet om straffesak, og *Foreningen for helhetlig ruspolitikk* har argumentert for en ordning hvor samtlige brukersaker bør starte i enhetene i et forvaltningsrettslig spor.

17.5 Utvalgets vurderinger og forslag

17.5.1 Henleggelse av straffesak mv. – henvisning til rådgivende enhet for russaker

Det vises til punkt 17.2.2 og 12.3.1 ovenfor. Som det fremgår der, kan politiet i en viss grad unnlate å iverksette etterforskning ved mistanke om bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk, men reguleringen er vag. Straffeprosessloven § 62 a tredje ledd åpner for at påtalemyndigheten kan henlegge en straffesak «når forfølgning ikke er i det offentliges interesse», jf. punkt 21.3.1 og 17.2.3. Som påpekt i punkt 12.3.1, må det antas at bestemmelsen åpner for at en sak om bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk kan henlegges på dette grunnlag, men bestemmelsen gir liten veiledning om når dette er berettiget.

Dersom politiet velger ikke å opprette sak eller påtalemyndigheten mener det er hensiktsmessig å henlegge saken, kan det være naturlig å videreformidle relevant informasjon om personen til rådgivende enhet for russaker. Årsaken til at straffesak ikke bør opprettes eller at en opprettet straffesak bør henlegges, kan nettopp være at personen primært bør følges opp av hjelpeapparatet. Dette gjelder uavhengig av hva som er grunnlaget for henleggelsen eller bakgrunnen for at det ikke opprettes straffesak. Det å gi informasjon til rådgivende enhet for russaker har samtidig en side mot regelverket om taushetsplikt og informasjonsutveksling i påtalemyndigheten og politiet.

I regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling går det et hovedskille mellom behandling av opplysninger «til politimessige formål» og til andre formål, jf. politiloven § 24 første ledd. I politiregisterloven § 2 nr. 13 er «politimessige formål» definert som «politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste» og «politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler». Det å gi informasjon om en person til rådgivende enhet for russaker har en side mot både politiets forebyggende arbeid og politiets bistandsfunksjon. Utvalget legger til grunn at denne type informasjonsdeling faller innenfor hva som er «politimessige formål». Videre legger utvalget til grunn at reguleringen i politiregisterloven kapittel 2 til 6 medfører at slik informasjon normalt kan deles med enheten, men regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling er vagt.

Etter utvalgets vurdering bør straffeprosessloven på en klarere måte gi uttrykk for at politiet

etter omstendighetene kan unnlate å opprette straffesak om overtredelse av straffeloven § 232 a og heller henvide mistenkte til rådgivende enhet for russaker. Det bør også klargjøres at avgjørelsen kan tas av en polititjenesteperson, jf. straffeprosessloven § 225 første ledd. I praksis er situasjonen ofte slik at det er en polititjenesteperson som ut fra sine observasjoner på stedet avgjør om en anmeldelse skal inngis eller ikke, eventuelt om etterforskning skal innledes, enten i kraft av beslutningskompetansen etter straffeprosessloven § 225 første ledd tredje eller fjerde punktum, eller i handling ved bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, jf. straffeprosessloven § 82, jf. eksempelvis straffeprosessloven § 198. Se også punkt 12.3.

En henvisning til rådgivende enhet for russaker bør også være mulig etter at etterforskning er iverksatt. Etterforskning kan bli iverksatt fordi politiet mistenker personen for innehav av narkotika og beslutter ransaking. Dette bør ikke være til hinder for at saken henvides. I tillegg kan det først etter at etterforskning er iverksatt, vise seg at en henvisning til rådgivende enhet for russaker er det mest hensiktsmessige utfallet av saken. Også adgangen til å henlegge en sak og henvide den til enheten bør komme klarere frem av loven.

Målgruppen i de to nevnte situasjonene er noe ulik. Overfor personer under 18 år vil det ofte være uheldig om straffesak ikke opprettes. En henvisning til enheten uten at straffesak er opprettet, kan gi et uheldig signal. Videre er personer under 18 år i kjerneområdet for hvem som bør gis påtaleunntatelse med særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker. Overfor mindreårige bør det derfor oftest opprettes straffesak. I så fall vil alternativene være en positiv påtaleavgjørelse eller en henleggelse og overføring til enheten. Der vilkårene er oppfylt, vil det oftest være naturlig å ilegge en påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker. Samtidig er alternativet henleggelse mer aktuelt enn alternativet ikke å opprette straffesak. En henleggelse kan etter omstendighetene være aktuelt dersom den mindreårige ikke tidligere er ilagt en reaksjon for brudd på straffeloven § 232 a, og henleggelsen kan bidra til en markert raskere saksbehandling. For mindreårige er det ekstra viktig med rask saksbehandling og rask involvering av hjelpeapparatet. En henleggelse kan også være aktuelt dersom det er tvil om det strafferettslige relevante faktum (bevisets stilling) eller forfølgningen ikke er i det offentliges interesse, for eksempel hvor det avdekkes innehav av narkotika i forbindelse med at personen er fornærmet i en straffesak, jf. straffeprosessloven § 62 a annet og

tredje ledd. Etter omstendighetene kan det derfor være grunnlag for å henlegge saken og overføre den til enheten.

Utvalgets forslag vil gi politiet og påtalemyndigheten skjønnsfrihet i flere retninger og kan særlig være aktuelt for unge personer med et mulig udekket hjelpebehov. Tiltaket kan gi politiet og påtalemyndigheten en mulighet til raskt å sette ungdommen i kontakt med hjelpeapparatet, og dermed være en viktig inngang for å forebygge og redusere et barns problematiske bruk av narkotika, men altså uten at hjelpen går via straffesporet. Hvis en person nylig har vært henvist eller ilagt strafferettslig møteplikt i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav k, og tiltaket er gjennomført, må det vurderes om det er hensiktsmessig med en ny henvisning.

For øvrig kan en henvisning etter omstendighetene være naturlig der mistenkte synes å ha en problematisk bruk av rusmidler, og der hen synes å ha et slikt problem uten å ha blitt fanget opp av hjelpeapparatet. En henvisning er særlig aktuelt dersom personen ikke tidligere har vært i kontakt med politiet i en sak om bruk av narkotika, og det ikke foreligger konkrete omstendigheter i saken som tilsier at den mulige overtredelsen bør straffeforfølges.

En mulig innvending mot at politiet kan unnlate å opprette straffesak eller henlegge en straffesak og i stedet henvide saken til rådgivende enhet for russaker, er at enhetenes funksjon og kapasitet varierer fra kommune til kommune. Lovreguleringen kan derfor lede til økt forskjellsbehandling. Hva en slik henvisning munner ut i, kan variere alt etter hvilken rolle enheten har i kommunen og hvilket samarbeid det er mellom enheten og det lokale politidistrikt. Etter utvalgets vurdering bør risikoen for en viss forskjellsbehandling ikke tillegges avgjørende vekt. Rådgivende enhet for russaker må uansett anses å ha et generelt ansvar for å videreformidle informasjon til andre tjenestetilbud og det offentlige hjelpeapparat, enten gjennom videre henvisning eller å sette personen i kontakt med andre aktører. Videre er det ikke uvanlig at individuelt tilpassede løsninger innenfor strafferettspleien kan innebære risiko for en viss forskjellsbehandling.

Kapittel 7 i straffeprosessloven har regler om ulike påtalevedtak. Kapitlet åpner blant annet for at en sak avgjøres ved påtaleunntatelse etter §§ 69 eller 70, overføring til barnevernet etter § 71 b eller overføring til meglings eller oppfølging i konfliktrådet etter § 71 a. Videre åpner bestemmelsen i § 71 c for at påtalemyndigheten kan henlegge en sak og overføre saken til forvaltningen «når en

overtredelse kan medføre administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt». Overføring etter § 71 c skal bidra til at offentlige myndigheter sett under ett forfølger lovbrudd på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det er blitt opprettet flere offentlige tilsynsorganer for å avdekke og reagere mot lovbrudd innenfor bestemte sektorer i forvaltningen, og formålet med bestemmelsene er å sikre at forfølgningen av lovbrudd skjer koordinert og samlet, blant annet slik at forbudet mot gjentatt straffeforfølgning etterlevs.⁶

Etter utvalgets vurdering er det rent systematisk naturlig å ta inn de nevnte klargjøringene om politiets og påtalemyndighetens adgang til å henvisse til rådgivende enhet for russaker i en ny § 71 d. Første ledd bør regulere adgangen til å unnlate å iverksette etterforskning, og annet ledd adgangen til å henlegge saken når etterforskning er iverksatt.

Loven bør fremheve hvilke momenter politi og påtalemyndighet særlig skal legge vekt på i vurderingene. Slik utvalget ser det, er det naturlig å fremheve de samme momentene som i utvalgets forslag til straffeloven § 232 a annet ledd, jf. omtalen av disse i punkt 22.4 (spesialmotivene til § 232 a).

Nye § 71 d i straffeprosessloven kan utformes slik:

Istedenfor å opprette straffesak om overtrедelse av straffeloven § 232 a, kan politiet henvisse mistenkte til rådgivende enhet for russaker.

Påtalemyndigheten kan beslutte å henlegge en sak om overtrедelse av straffeloven § 232 a og henvisse mistenkte til rådgivende enhet for russaker.

I vurderingen etter første og annet ledd skal det særlig legges vekt på mistenktes alder, om det er rimelig grunn til å tro at mistenkte har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika, og gjerningsstedet for overtrедelsen.

Som det fremgår ovenfor i punkt 16.5.1, er rådgivende enhet for russakers lovbestemte ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd «å møte personer når oppmøte ved enhetene er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon», og å «gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d når dette er satt som vilkår». Enhetens oppgave er med andre ord knyttet til de to særvilkårene ruskontroll og møteplikt, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d og k. Etter utvalgets mening bør helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd endres slik at det kommer klart til uttrykk at enhetene også har ansvar for å møte personer som er henvist til enheten i medhold av utvalgets forslag til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d. Dette kan gjøres ved å tilføye et nytt tredje punktum i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 første ledd.

Ny § 3-9 b første ledd i helse- og omsorgstjenesteloven kan utformes slik (utvalgets endringsforslag i kursiv):

Kommunen skal ha en rådgivende enhet for russaker. Denne enheten skal ha ansvaret for å møte personer når oppmøte for enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon, inkludert gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d dersom det er satt som vilkår. *Enheten skal også ha ansvar for å ta imot personer som er henvist til enheten i medhold av straffeprosessloven § 71 d.*

Som det fremgår i punkt 16.6.1.1 ovenfor, har enhetene etablerte rutiner for innkalling av personer der det er gitt vilkår om gjennomføring av møte ved enheten som del av en strafferettslig reaksjon. De samme rutinene bør kunne anvendes når en person er henvist til enheten utenfor straffesak eller ved henleggelse av straffesak, og enheten vil i så fall sende innkalling til personen på vanlig måte. Den viktigste forskjellen vil være at når personen er henvist til enheten i medhold av utvalgets forslag til ny § 71 d i straffeprosessloven, vil det å møte ved enheten være del av et frivillig spor, og et eventuelt manglende oppmøte etter innkalling får ingen strafferettslige konsekvenser.

Helsedirektoratet bør utarbeide retningslinjer for den nærmere oppfølgingen av personer som er henvist til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak eller i forbindelse med henleggelse av straffesak i medhold av utvalgets forslag til ny § 71 d i straffeprosessloven. Helsedirektoratet bør også vurdere å utarbeide rutiner som innebærer

⁶ Straffeprosessloven § 71 c må ses i sammenheng med straffeprosessloven § 229 tredje ledd og forvaltningsloven § 47 om samordningsplikt mellom påtalemyndigheten og forvaltningsorganer ved behandling av saker som kan forfølges strafferettslig og administrativt. Se også Hans-Petter Jahre, «Når forvaltningen straffer – litt om forvaltnings-sanksjoner i norsk rett», i Knut Erik Sæther mfl. (red.), *Straff og frihet – Festskrift til Tor-Aksel Busch*, Oslo 2019, s. 379–400.

at politiet får melding om personer som ikke har møtt etter innkalling i det frivillige sporet. Selv om manglende oppmøte ikke får strafferettslige konsekvenser, kan informasjonen ha betydning for politiets rusforebyggende arbeid. Dette vil særlig være aktuelt dersom ungdom under 18 år ikke møter etter innkalling. Politidirektoratet bør vurdere å utarbeide rutiner for hvordan sakene eventuelt skal følges opp. I slike tilfeller kan det være nærliggende at politiet innkaller til bekymrings-samtale i medhold av politiloven § 13, hvor både barnet og vergen har en plikt til å møte. Se nærmere omtale av bestemmelsen i punkt 15.2.4.3.

17.5.2 Bør politiet kunne gi polisiært pålegg om å møte ved enhetene?

Utvalget har vurdert om politiet bør gis hjemmel til å gi et forvaltningsrettslig pålegg om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker. Dette kan tenkes å være aktuelt dersom politiet mener det er overveiende sannsynlig at personen har brukt narkotika eller har hatt befattning med narkotika til egen bruk, men hvor beviskravet ikke er oppfylt for å ilegge en påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet. Beslutningen ville i så fall være et forvaltningsrettslig pålegg, utenfor straffesporet, og dermed harmonere med barnekonvensjonen artikkel 40 som fastsetter mål om at statene skal øke bruken av alternative tiltak uten å gå til rettslige skritt («diversion»).

Et eventuelt pålegg om møteplikt ville ha likhetstrekk med politiets bekymrings-samtale etter politiloven § 13, som utvalget har redegjort for i punkt 15.2.4.3 ovenfor. Rusreformutvalget foreslo i sin utredning at politiet skulle gis en slik hjemmel, men forutsetningen for forslaget var en avkriminalisering innenfor gitte terskelverdier, som skapte et behov for at politiet skulle ha hjemler for å gripe inn mot ulovlig bruk av narkotika, og i stedet for å straffe kunne formidle hjelp gjennom rådgivende enhet for russaker, se Rusreformutvalgets forslag til ny bestemmelse i politiloven § 9 c.⁷

Etter en samlet vurdering mener utvalget at det nå ikke er grunn til å foreslå en tilsvarende hjemmel for politiet. Det vises særlig til mandatets forutsetning om at bruk og innehav av narkotika fortsatt skal være straffbart for alle. Det kan skape uklare hjemmelsforhold dersom pålegg om oppmøte hos enhetene kan gis både som strafferettslig reaksjon og som et forvaltningsrettslig pålegg, og dermed med ulike vilkår og rettsvirkninger.

Dersom beviskravet i straffesak ikke er oppfylt – eller det er andre forhold i den enkelte sak som tilsier at det ikke bør opprettes straffesak eller reageres med straff eller en strafferettslig reaksjon – mener utvalget at det er mest i tråd med helsefaglige råd og helserettslige vurderinger at oppmøte ved enheten skjer som et frivillig tiltak slik utvalget har foreslått i punkt 17.5.1 ovenfor, og ikke som et administrativt pålegg.

17.5.3 Bør politiet gis hjemmel for visitasjon av person, gjenstand og/eller oppbevaringssted?

Utvalget har videre vurdert om politiet bør gis hjemmel i politiloven for visitasjon av person mv. Dette kunne tenkes å være aktuelt dersom politiet mener det er sannsynlig at personen innehar narkotika, men hvor vilkårene ikke er oppfylt for ransaking.

Rusreformutvalget foreslo i sin utredning at politiet skulle gis en slik hjemmel til visitasjon, men forutsetningen for forslaget var som nevnt en avkriminalisering innenfor gitte terskelverdier. Forslaget skapte videre et behov for at politiet skulle ha forvaltningsrettslige hjemler for å gripe inn mot ulovlig bruk av narkotika og kunne formidle hjelp gjennom rådgivende enhet for russaker, se Rusreformutvalgets forslag til ny bestemmelse i politiloven § 9 a.⁸

Etter en samlet vurdering mener utvalget at det nå ikke er grunn til å foreslå tilsvarende hjemler for politiet. Mandatets premiss om at bruk og innehav av narkotika fortsatt skal være straffbart, innebærer at politiet har adgang til å bruke tvangsmidler etter straffeprosessloven. Det vises til behandlingen av tvangsmidlene i kapittel 13 og 14 ovenfor. Utvalget mener at det kan skape uklare hjemmelsforhold dersom politiet skal ha en forvaltningsrettslig adgang til å gjennomføre tvungen visitasjon, parallelt med straffeprosessuelle tvangsmidler som for eksempel ransaking, og dermed med ulike vilkår og rettsvirkninger. Dersom vilkårene for å bruke tvangsmidler ikke er oppfylt – eller det er andre forhold i den enkelte sak som tilsier at det ikke bør opprettes straffesak eller reageres med straff eller en strafferettslig reaksjon – mener utvalget at det er mer i tråd med helsefaglige råd og helserettslige vurderinger at oppmøte ved enheten skjer som et frivillig tiltak slik utvalget har foreslått i punkt 17.5.1 ovenfor, og ikke gjennom bruk av polisiære tvangstiltak.

⁷ NOU 2019: 26 s. 321 flg.

⁸ NOU 2019: 26 s. 286 flg.

Del V
Dopinglovbrudd

Kapittel 18

Mandatet

Dopinglovbrudd er nevnt i følgende del av mandatet:

Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114

Utvalget skal utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 24 første ledd, jf. § 31 andre ledd, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114. Utvalget skal også vurdere om bruk og besittelse av dopingmidler, jf. legemiddeloven § 24 a første ledd, bør omfattes av forslaget til lovendringer. Videre skal utvalget identifisere og foreslå tiltak for å avbøte konsekvensene av å fjerne fengselsstraff som straffereaksjon i disse sakene. Utvalget skal blant annet drøfte om det i bruk- og besittelsessaker fortsatt bør være adgang til ransaking av person i medhold av straffeprosessloven § 195.

Utvalget er bedt å vurdere om bruk og besittelse av dopingmidler skal være omfattet av «forslaget til lovendringer». Det er ikke nærmere angitt hvilke lovendringer mandatet sikter til. Det er derfor behov for en innledende vurdering av hvilke spørsmål utvalget skal ta stilling til når det gjelder dopingmidler.

Dopinglovbrudd er nevnt i den delen av mandatet som gjelder Stortingets anmodningsvedtak om at regjeringen skal foreslå lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, samt forslag for å avbøte konsekvensene av at fengselsstraff tas ut av strafferammen. Utvalget oppfatter at mandatet ber om at en tilsvarende vurdering skal gjøres for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a.

Utvalget har valgt å foreslå en annen straffereettslig regulering av bruk og besittelse av narkotika enn det mandatet forutsetter. Utvalget har

foreslått å etablere en ny straffebestemmelse om mindre alvorlige narkotikalovbrudd i straffeloven § 232 a. Den nye bestemmelsen får et virkeområde som omfatter det nedre sjikt av dagens straffelov § 231 første ledd, samt hele virkeområdet for legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24. Strafferammen etter den nye § 232 a er foreslått å være fengsel inntil seks måneder for forsettlig overtredelse og bot for uaktsom overtredelse. Begrunnelsen for at fengsel er med i strafferammen er at dette kan være aktuelt for forsettlige lovbrudd som ligger i det øvre sjikt av § 232 a, se nærmere omtale i punkt 10.7.5.

Når det gjelder erverv, bruk og besittelse av dopingmidler etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, er det ikke aktuelt for utvalget å vurdere en endring av virkeområdet for bestemmelsen. Med andre ord vil utvalget ikke gå inn på spørsmålet om grensen mellom besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven § 234 bør justeres. Under forutsetning av et uendret virkeområde for dopingbestemmelsen i legemiddeloven, vil utvalget vurdere hvorvidt strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd bør endres. Vurderingen foretas i punkt 20.1.

Utvalgets konklusjon er at det på bakgrunn av hensynet til dopinglovbruddets straffverdighet og hensynet til at strafferammen skal være realistisk, bør foretas en lovendring som innebærer at fengselsstraff tas ut av strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd. Standpunktet medfører at utvalget vil redegjøre for hvilke straffeprosessuelle konsekvenser det vil ha å fjerne fengselsstraff fra strafferammen, og vurdere behovet for avbøtende tiltak, jf. punkt 20.2.

Anmodningen i mandatet om å vurdere om forslagene til lovendringer for narkotikalovbrudd bør omfatte dopingmidler, kan forstås dithen at utvalget også skal vurdere om dopingmidler skal omfattes av forslagene til straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige. Dette kan reise to spørsmål:

1. Bør straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige etter straffeloven § 232 a også

omfatte rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk?

2. Bør det etableres en egen straffutmålingsordning for personer som er avhengige av dopingmidler?

Utvalget vil vurdere disse spørsmålene i punkt 20.3.

I punkt 19 gjøres det rede for bakgrunn og faktum som har betydning for dopingdelen av

mandatet. I punkt 19.1 beskrives dopingmidler som fenomen, og avhengighet av dopingmidler. I punkt 19.2 redegjøres det for den gjeldende strafferettslige reguleringen av dopinglovbrudd, og for påtalepraksis og statistikk når det gjelder bruk av strafferettslige reaksjoner ved dopinglovbrudd. I punkt 20 fremkommer utvalgets vurdering av aktuelle lovendringer.

Kapittel 19

Bakgrunn og gjeldende rett

19.1 Dopingmidler og avhengighet

19.1.1 Hva er dopingmidler?

Dopingmidler etter legemiddeloven § 24 a og straffeloven § 234 sikter til stoffer som er oppført på dopinglisten, jf. forskrift om hva som skal anses som dopingmidler (FOR-1993-04-30-318, heretter kalt dopingforskriften). Listen forvaltes av Direktoratet for medisinske produkter (tidligere Statens legemiddelverk). Hvilke stoffer som kan settes på dopinglisten, og hva som er vurderingstemaet for om et stoff skal på listen, står det ikke noe om verken i lov eller forskrift. I Ot.prp. nr. 46 (1991–92), på side 20, gis det imidlertid uttalelser om hvilke stoffer som kan føres på listen:

De stoffer som føres på listen, må være egnet til å øke menneskers prestasjonsevne på en kunstig måte. Etter departementets syn bør imidlertid ikke ethvert stoff av denne art føres på listen. Listen bør først og fremst omfatte stoffer av mer alvorlig karakter. Med dette sikter departementet blant annet til stoffer som er særlig helseskadelige, stoffer som i særlig grad ødelegger konkurranseforholdene i idretten og stoffer som innebærer stor spredningsfare. Stoffer som regnes som narkotika, skal ikke føres opp. Befatning med slike stoffer skal fullt ut reguleres av straffeloven § 162 og legemiddeloven § 43 jf § 22. Andre stoffer kan føres på listen enten de er legemidler eller ikke. Men fordi bare mer alvorlige dopingpreparater bør føres på listen, vil departementet anta at det bare unntaksvis vil være aktuelt å klassifisere naturpreparater som dopingmidler.

Dopinglisten omfatter godt over 100 ulike stoffer. I tillegg omfattes «salter av disse stoffer og mulige stereoisomere, estere og etere av stoffene og deres salter», jf. dopingforskriften § 1 bokstav b.

Idretten har sin egen dopingliste som forvaltes av WADA (World Anti-Doping Agency). WADA-

listen er mer omfattende enn dopinglisten etter dopingforskriften, og inneholder blant annet en del sentralstimulerende stoffer som står på narkotikalisten og derfor ikke er tatt med i dopinglisten. Dette gjelder for eksempel kokain, amfetamin og heroin. WADA-listen omfatter også stoffer som verken står på dopinglisten eller narkotikalisten.

Dopingmidler kan grovt sett inndeles i tre kategorier:¹

1. Anabole androgene steroider (AAS)
2. Veksthormon og vekstfaktorer
3. Sentralstimulerende midler

AAS er en samlebetegnelse for testosteron og syntetiske derivater med lignende struktur og muskeloppbyggende effekt. Enkelte stoffer inntas ved injeksjon, mens andre inntas i tablettform. AAS brukes gjerne i kurer på 6–12 uker, men det er også vanlig med kontinuerlig bruk («cruise»), eventuelt kontinuerlig bruk i kombinasjon med kurer på toppen («cruise and blast»). Det er vanlig å bruke flere typer AAS samtidig («stacking») og å kombinere disse med andre dopingmidler for å unngå bivirkninger.²

Veksthormon er et kraftig anabolt hormon som er viktig for normal vekst og utvikling og som finnes naturlig i kroppen i små mengder, men som også kan tas som prestasjonsfremmende middel. Vekstfaktorer omfatter midler som tas for å stimulere egenproduksjonen av testosteron blant menn som bruker AAS, for å unngå fall i testosteronnivå når bruk av AAS avsluttes.

Sentralstimulerende stoffer brukes ofte for å oppnå en slankende eller energigivende effekt, og kan ha prestasjonsfremmende virkninger. Disse stoffene omfatter adrenalin (gir rask økning i forbrenningen i muskulaturen), efedrin (slankek middel og prestasjonsfremmende middel) og sibutramin (slankemiddel).

¹ Jf. Prop. 107 L (2012–2013) punkt 2.4. Se også rapport fra Oslo universitetssykehus 11. februar 2024 (digitalt vedlegg), hvor det redegjøres for mer detaljerte inndelinger.

² Jf. Havnes og Wisløff s. 8.

De tre nevnte kategoriene dopingmidler har alvorlige bivirkninger og kan føre til fysiske og fysiske helseskader, samt negative kognitive effekter. Det er i ulike studier dokumentert en sammenheng mellom bruk av AAS og voldelig atferd. For en nærmere redegjørelse for virkningene av dopingmidler og skadevirkninger på kort og lang sikt, vises det til Havnes og Wisløff (notat av 11. februar 2024, vedlagt utredningen som digitalt vedlegg).

19.1.2 Forekomst og motivasjon for dopingbruk

Undersøkelser viser at 2–4 % av menn og under 1 % av kvinner i Norge er tidligere eller nåværende brukere av anabole androgene steroider (AAS).³ Blant rusmiddelbrukere, i treningsmiljøer og blant fengselsinnsatte er andelen brukere langt høyere. I et nyere norsk studium av pasienter i rusbehandling oppga 36 % av mennene og 8 % av kvinnene at de brukte eller hadde brukt AAS. En tilsvarende undersøkelse blant innsatte i fengsler viste at 30 % av mennene og 6 % av kvinnene hadde brukt dopingmidler i løpet av livet (livstidsbruk). I begge studiene var bruk av AAS en markør for mer problematisk rusmiddelbruk.⁴

Den primære motivasjonen for bruk av dopingmidler er å oppnå kroppslig endring med økt muskelvolum og styrke, vektreduksjon eller å nå et kroppsideal. Det kan også være å bygge opp igjen en kropp som er preget av rusmiddelbruk. Motivasjonen kan også være oppmerksomhet og selvtillit, selvforsvar, opplevelse av bedre psykisk helse og evne til å håndtere vanskelige livssituasjoner. For personer som allerede bruker AAS er det også en viktig motivasjon å unngå de mest plagsomme bivirkningene når bruken avsluttes.

19.1.3 Dopingmidler og avhengighet

Fremstillingen av avhengighet av dopingmidler er i stor grad basert på Havnes og Wisløff. Det henvises til dette notatet for nærmere informasjon og videre kildehenvisninger.

Avhengighet av dopingmidler knyttes i hovedsak til AAS. Det kan være elementer av avhengighet også når det gjelder andre dopingmidler, særlig for de øvrige anabole (muskeloppbyggende) stoffene, men dette er i liten grad beskrevet i

medisinsk forskningslitteratur.⁵ Fremstillingen videre vil derfor dreie seg om avhengighet av AAS, som også er den største og mest brukte gruppen dopingmidler.

Omtrent én av tre brukere av AAS oppfyller kriteriene for avhengighet.⁶ Avhengighet kjennetegnes ved at det benyttes høyere doser for å oppnå ønsket effekt, at brukeren har kortere perioder «av kur» enn planlagt, eller AAS benyttes kontinuerlig til tross for opplevde bivirkninger, og at forsøk på å avslutte bruk mislykkes.

Avhengighet av AAS kan skyldes en eller flere av effektene av dopingmidlene. Den anabole effekten av AAS kan gi en psykisk avhengighet til et økt muskelvolum, og brukeren må fortsette bruken for å beholde effekten. Denne effekten er ofte knyttet til andre psykiske lidelser som for eksempel kroppsbildeforstyrrelser. Den androgene effekten av AAS medfører at brukeren slutter å produsere testosteron i kroppen selv (hypogonadisme). Når bruken avsluttes, kan brukeren oppleve fysiske og/eller psykiske reaksjoner som følge av den reduserte hormonproduksjonen, herunder depresjon, angst, søvnproblemer, sterk utmattelse og redusert seksuallyst og -funksjon. Hypogonadisme kan vedvare i lang tid, og i noen tilfeller er tilstanden varig. Avhengigheten knyttes da til et sterkt ønske om å unngå de plagsomme symptomene på lavt testosteronivå.

Avhengighet av AAS henger også sammen med kroppens belønningssystem. Bruk av AAS kan gi en følelse av velvære, økt aktivitetsnivå, bedre selvtillit og mindre søvnbehov. En bruker av AAS kan bli avhengig av disse effektene.

Diagnosesystemene anerkjenner avhengighet av AAS på ulik måte.⁷ Etter det amerikanske diagnosesystemet DSM-5, som ble lansert i 2013, er det anerkjent at avhengighet av AAS faller inn under avhengighetsdiagnosene (Substance Use Disorder).⁸ Etter WHO's diagnosesystem ICD-10, som ble vedtatt i WHO i 1992 og tatt i bruk i Norge i 1997, er avhengighet av AAS ikke anerkjent som en avhengighetsdiagnose. Avhengighetssyndrom etter ICD-10 kapittel F10-19 er begrenset til avhengighet av psykoaktive stoffer, noe som er nærmere beskrevet av utvalget i punkt 5.2.2. Avhengighet av AAS kan likevel diagnostiseres etter F55.5 «Misbruk av ikke avhengighets-

⁵ Havnes og Wisløff s. 6.

⁶ Havnes og Wisløff s. 13, med videre henvisninger.

⁷ Diagnosesystemene er omtalt i punkt 5.2 om rusmiddel-lidelser.

⁸ Havnes og Wisløff s. 14–15.

³ Jf. FHI's rapport «Doping – bruk, beslag og straffereaksjoner». Se også Havnes og Wisløff s. 9–11.

⁴ Havnes og Wisløff s. 11, med videre henvisninger til de to undersøkelsene.

skapende stoffer: steroider eller hormoner». Ved Oslo universitetssykehus og andre rusbehandlingssenheter er det anbefalt å benytte denne diagnosen for pasienter som er i behandling for AAS-avhengighet.

Retningslinjene til ICD-10 gir noe veiledning om hva som ligger i diagnosen F55 og hva som skiller F55 fra avhengighet av psykoaktive stoffer etter F10-F19:

Vedvarende og ubegrunnet bruk av slike stoffer fører ofte til unødvendige kostnader og kontakt med helsepersonell, og kan være preget av stoffenes fysiske skadelige virkning. Forsøk på å fraråde eller forby bruk av et stoff blir ofte møtt med motstand. Når det gjelder laksativa og analgetika, kan dette skje til tross for advarsler om, eventuelt også utvikling av, fysiske problemer som nedsatt nyrefunksjon eller elektrolyttforstyrrelser. Selv om det vanligvis er klart at pasienten er sterkt motivert for å ta stoffet, foreligger det ingen avhengighet (F1x.2) eller abstinenssymptomer (F1x.3), som ved de psykoaktive stoffene som er spesifisert i F10-F19.

Uttalelsen peker på en forskjell mellom doping-avhengighet og avhengighet av psykoaktive stoffer, nemlig den fysiologiske abstinensstillingen som opptrer dersom bruken av rusmidler opphører eller reduseres. Havnes og Wisløff påpeker imidlertid at det også ved bruk av dopingmidler kan inntre abstinenssymptomer.⁹

Nyere forskning indikerer at det er flere likhetstrekk mellom avhengighet av rusmidler og avhengighet av AAS, men at det også er viktige forskjeller:¹⁰

[T]idlig bruk av AAS og rusmidler [gir et] mer alvorlig forløp, det er tilsvarende sammenheng mellom AAS og rusmidler og psykiske tilstander som depresjon og angst og antisosial personlighetsforstyrrelse, det er også liknende funn på redusert kognitiv funksjon. Men det er viktige forskjeller fordi blant personer med AAS-avhengighet spiller kroppsbildeforstyrrelse og perfeksjonisme en viktig rolle. Primær motivasjon til å bruke AAS er å bygge muskulatur og endre kroppen, og treningsmiljøet fokuserer på regelmessig trening og sunt, proteinrikt kosthold. Motivasjon for bruk av rusmidler foregår i andre miljø/kontekster og er

motivert blant annet av rusmiddelets effekt; eufori, redusere hemninger, få en pause fra livets vansker med mer.

19.2 Dopinglovbrudd

19.2.1 De straffbare handlinger

19.2.1.1 Kort om straffebestemmelsene og bakgrunnen for disse

Ulovlig befatning med dopingmidler er straffbart etter straffeloven § 234 og legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Bestemmelsen i legemiddeloven omfatter bruk av dopingmidler og erverv og besittelse av mindre mengder dopingmidler til egen bruk. Dopingbestemmelsen i straffeloven § 234 gjelder de mer alvorlige dopinglovbruddene. Bestemmelsen omfatter for det første oppbevaring av dopingmidler i mengder som går ut over det som anses å være til egen bruk. Videre rammer straffeloven § 234 det å innføre, sende eller overdra dopingmidler, uavhengig av mengden.

Bestemmelsene i legemiddeloven lyder:

§ 24 a

Det er forbudt uten lovlig adkomst å erverve, besitte eller bruke stoff som etter forskrift med hjemmel i straffeloven § 234 første ledd er regnet som dopingmidler. Forbudet gjelder også for preparater som inneholder slike stoffer.

§ 31 annet ledd

Besittelse og bruk av narkotika, jf. § 24 første ledd, og erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, jf. § 24 a første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler.

Straffeloven § 234 lyder:

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ulovlig tilvirker, innfører, utfører, oppbevarer, sender eller overdrar stoff som etter regler fastsatt av Kongen er å anse som dopingmiddel.

Forløperen til straffeloven § 234 var straffeloven 1902 § 162 b, som ble inntatt i straffeloven i 1992. Før dette var det ikke en egen straffebestemmelse om befatning med dopingmidler, men befatning med enkelte dopingmidler ble rammet av legemiddeloven. Formålet med straffeloven 1902

⁹ Havnes og Wisløff s. 15–17.

¹⁰ Havnes og Wisløff s. 17.

§ 162 b var å gi en mer effektiv straffehjemmel for å bekjempe ulovlig virksomhet med dopingmidler. Det ble vurdert å sette straff også for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler, men dette ble ikke foreslått for Stortinget. Begrunnelsen var i hovedsak at man ville overlate til idretten å foreta nødvendige kontroller og sanksjoner.¹¹

Spørsmålet om å kriminalisere bruk, erverv og besittelse av dopingmidler ble tatt opp på nytt ved ulike anledninger i de følgende årene, uten at det ble fulgt opp med lovforslag. Dette omtales i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) på side 101–107. I denne proposisjonen ble kriminalisering vurdert på nytt på bakgrunn av representantforslag i Stortinget, jf. side 106–107. Departementet var ved denne anledning mer åpen enn tidligere for å vurdere en kriminalisering, se side 107–108. Det ble likevel ikke fremmet noe lovforslag, men det ble varslet at man ville komme tilbake til spørsmålet.

I Prop. 107 L (2012–2013) ble det foreslått å kriminalisere bruk, erverv og besittelse av dopingmidler, ved tilføyelse av § 24 a i legemiddeloven, og at dopingmidler ble lagt til i straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 annet ledd. Begrunnelsen for kriminaliseringen var at omsetning og bruk av dopingmidler er «en atferd som kan medføre alvorlige negative konsekvenser for den enkelte bruker, tredjepersoner og samfunnet for øvrig», se side 13–14. Det ble vist til risiko for fysiske og psykiske problemer for den som bruker stoffet, at det er indikasjoner på sammenheng mellom bruk og aggresjon, og at bruk er skadelig for samfunnet fordi det er med på å finansiere organisert kriminalitet. Det ble også pekt på behovet for «signaleffekt» og straffens normerende effekt.

Lovendringen ble vedtatt ved lov 14. juni 2013 nr. 38, og trådte i kraft 1. juli 2013. Bestemmelsen i § 24 a og § 31 annet ledd er ikke endret etter dette, med unntak av et par tilpasninger i forbindelse med ikrafttredelsen av ny straffelov i 2015.

19.2.1.2 Forholdet mellom legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, og straffeloven § 234

Bruk og erverv av dopingmidler rammes utelukkende av legemiddeloven. Når det gjelder begrepet besittelse etter legemiddeloven § 31 annet ledd, oppstår det spørsmål om avgrensningen mot begrepet «oppbevaring» etter straffeloven § 234.

I forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 b er det uttalt at den nedre grensen for oppbevaring etter straffeloven skal trekkes etter samme prinsipper som det tilsvarende skillet for narkotika:¹²

Hva som nærmere menes med å tilvirke, innføre, utføre, oppbevare, sende og overdra, skal avgjøres på samme måte som etter § 162. Departementet vil her spesielt peke på at alternativet oppbevaring forutsetter besittelse av større mengder dopingmidler eller besittelse over et lengre tidsrom. Den rent midlertidige besittelse forbundet med eget bruk faller utenfor. Om en står overfor oppbevaring eller bare besittelse, må avgjøres konkret.

Skillet mellom besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven § 234 ble ikke nærmere omtalt i Prop. 107 L (2012–2013) om kriminalisering av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler. Forarbeidene uttaler imidlertid at forbudet mot befatning med dopingmidler bevisst er utformet på samme måte som legemiddelovens forbud mot bruk og besittelse av narkotika, se proposisjonen side 19. Det er ingen uttalelser som tyder på at man ønsket å endre virkeområdet for straffeloven § 234. Hensikten med lovendringen i 2013 var at straffebudet i legemiddeloven § 31 annet ledd skulle ramme bruk av dopingmidler og erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk, som på dette tidspunktet var straffritt.

Hvor mye dopingmidler som kan anses som besittelse etter legemiddeloven, sier forarbeidene ikke noe om. Høyesterett har imidlertid gitt veiledning om grensedragningen i Rt-2002-1184. Da avgjørelsen ble avsagt, var bruk, erverv og besittelse fortsatt straffritt. På avgjørelsestidspunktet gjaldt spørsmålet derfor grensen mellom straffbar oppbevaring og straffri besittelse av dopingmidler. I dag har avgjørelsen betydning for grensen mellom legemiddeloven og straffeloven § 234.

Om grensedragningen uttaler Høyesterett (på side 1185–1187):

Når bruk av dopingmidler ikke er belagt med straff, sier det seg selv at den besittelse av midlene som naturlig henger sammen med bruken, heller ikke kan være straffbar. Grensene kan ikke trekkes for snevert, for eksempel til bare å gjelde besittelse av en dags eller få dagers forbruk. [...]

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 46 (1991–92) s. 11–13.

¹² Ot.prp. nr. 46 (1991–92) s. 20.

Slik jeg ser det, kan det ved anvendelsen av § 162b første ledd ikke være riktig å måle det beslaglagte kvantum dopingmidler mot det forbruk som den aktuelle besitter angir å ha innenfor rammen av en kur. Slik saker av denne karakter regelmessig ligger an, vil politiet sjelden ha andre holdepunkter for omfanget av det forestående misbruk av dopingmidler enn siktedes egne opplysninger. I vår sak har lagmannsretten således lagt til grunn tiltaltes egne angivelser. Bakgrunnen for forbudet mot oppbevaring av dopingmidler er faren for uønsket spredning, ved salg eller på annen måte. Denne spredningsfaren vil regelmessig være større jo større kvantum det er tale om. Når lovgiveren på denne bakgrunn har villet unnta fra straff «den rent midlertidige besittelse forbundet med eget bruk», bør bestemmelsen etter min mening forstås slik at man godtar besittelse av et begrenset kvantum som straffri, og at dette gjøres uavhengig av de opplysninger som siktede gir om sitt eget misbruk. Fastsettelsen av kvantum må således foretas ut fra objektiviserte vurderinger av hva som ligger i begrepet «eget bruk». Håndhevelsen av § 162b første ledd vil dermed også kunne skje uten at det i den enkelte sak må foretas en sakkyndig vurdering av de opplysninger siktede gir om sitt eget forbruk. Hensett til at det er tale om en overtrivelse som oftest bare vil resultere i en bøtestraff, er det av betydning at etterforskning og eventuell rettergang kan skje uten for stor bruk av ressurser. [...]

En dopingkur vil ofte bestå av bruk av flere stoffer samtidig, hvor det veksles mellom ulike steroider i forskjellige faser av kuren, og hvor bruksmengdene gradvis trappes opp og ned i løpet av bruksperioden. Ved bedømmelse av et beslag av flere ulike stoffer i forhold til forbudet mot oppbevaring i § 162b første ledd, må man normalt kunne vurdere stoffene samlet, uten å ta hensyn til om mengden av det enkelte stoff isolert sett ikke overstiger grensen for straffri besittelse. Det er

ikke opplysninger i denne saken som tilsier en annen vurdering.

Jeg er kommet til at den straffrie besittelse forbundet med egen bruk bør begrenses til det kvantum som vil forbrukes under det som ved et grovt skjønn kan betegnes som en gjennomsnittlig brukerdose i løpet av en kur.

Høyesterett gjengir fra de sakkyndiges uttalelser at en dopingkur kan strekke seg fra 2–32 uker, med 6 uker som et vanlig gjennomsnitt. Høyesterett uttalte at den straffrie grensen i den aktuelle saken ville vært rundt 4000 mg, noe som med et middels høyt dagsforbruk utgjorde 6–7 ukers forbruk.

I Oslo politidistrikts påtaledirektiv¹³ er det angitt at grensen mellom legemiddeloven og straffeloven § 234 går ved 30 døgndoser, uavhengig av dopingmiddel.

Så vidt utvalget er kjent med foreligger det ingen generelle direktiver fra riksadvokaten om dopingmidler. I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 uttales det at doping ikke omfattes av rundskrivet, og at «riksadvokaten vil senere vurdere om det er grunnlag for særskilte håndhevingsdirektiver om dette».

19.2.2 Anmeldelser for dopinglovbrudd

Bestemmelsen i legemiddeloven om straff for bruk av dopingmidler og erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk, trådte i kraft 1. juli 2013. Antallet anmeldelser for dopinglovbrudd i perioden 2014–2022 fremkommer i tabell 19.1. Tallene viser at det har vært en betydelig nedgang i antallet anmeldelser i dopingsaker etter legemiddeloven de siste årene, og at norsk politikk avdekker relativt få slike saker. En lignende nedgang i antall saker kan ses i antallet anmeldelser for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven, jf. beskrivelsen av dette i punkt 8 3.1. Antallet anmeldelser har holdt seg mer stabilt når det gjelder dopingsaker etter straffeloven.

¹³ Vedlegg til lokal straffesaksinstruks for Oslo politidistrikt, gjeldende fra 22. desember 2022.

Tabell 19.1 Antall anmeldelser for dopinglovbrudd, 2014–2022.

Antall anmeldelser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Doping, legemiddeloven	241	495	836	700	564	372	319	192	118
Doping, straffeloven	1269	1005	957	916	817	689	705	768	907

Kilde: SSB, tabell 08484.

19.2.3 Straffereaksjoner for dopinglovbrudd

19.2.3.1 Gjeldende rett

I Prop. 107 L (2012–2013) er det i liten grad gitt veiledning om straffenivået for bruk, erverv og besittelse av dopingmidler. Det er imidlertid gitt uttalelser om bruk av alternativer til tradisjonell straff:¹⁴

Både internasjonalt og nasjonalt er det økende enighet om at besittelse og bruk av narkotika skal møtes med helsehjelp i stedet for tradisjonell straff. Dette vil også være tilfelle for bruk av dopingmidler. Hensikten med kriminalisering er også allmennpreventiv og å etablere sanksjonsmuligheter. Det understrekes at en her ser for seg utstrakt bruk av alternative reaksjoner.

Helse- og omsorgskomiteén støttet departementets syn og uttalte:¹⁵

Komiteen støtter departementet i at man ved å kriminalisere bruk av doping tydeliggjør samfunnets holdning til dopingbruk. Komiteen er glad for at departementet påpeker at bruk av doping skal møtes med helsehjelp i stedet for tradisjonell straff. Hensikten med kriminaliseringen er allmennpreventiv og for å etablere sanksjonsmuligheter. Komiteen er glad for at departementet understreker at en her ser for seg utstrakt bruk av alternative reaksjoner.

Det er ikke presisert hvilke alternative strafferettslige reaksjoner departementet eller Stortinget hadde i tankene. Som utvalget kommer tilbake til er det i liten grad hjemmel for bruk av særvilkår ved betinget påtaleunntatelse for dopingovertrедelser etter legemiddeloven. Behovet for lovendringer i bestemmelsene om strafferettslige reaksjoner ble imidlertid ikke vurdert.

Det finnes ikke noe påtaledirektiv fra riksadvokaten om bruk av strafferettslige reaksjoner ved dopinglovbrudd. I Oslo politidistrikts lokale bøtedirektiv fremkommer det at bruk og besittelse av inntil 29 døgndoser straffes etter legemiddeloven, med bøter fra 8000–15000 kroner. Det uttales også at det ved førstegangs overtrедelse kan vurderes «alternative reaksjoner», med henvisning til Prop. 107 L (2012–2013). Som eksempel nevnes betinget påtaleunntatelse med vilkår

om urinprøve og motivasjonssamtaler for å forebygge videre bruk.

Utvalget bemerker at det etter gjeldende rett ikke er hjemmel til å gi betinget påtaleunntatelse med særvilkår om urinprøver eller andre former for dopingtesting, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d, som etter ordlyden kun gir hjemmel for rusprøver. Særvilkår om å gjennomføre dopingtesting kan trolig fastsettes av domstolene med hjemmel i straffeloven § 37 første ledd bokstav l, som gir hjemmel til å fastsette «andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig». Hjemmelen i § 37 første ledd bokstav l kan imidlertid ikke benyttes av påtalemyndigheten ved ileggelse av betinget påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Det er heller ikke hjemmel i straffeloven § 37 første ledd for å sette vilkår om «motivasjonssamtaler» i en betinget påtaleunntatelse. Slike samtaler må eventuelt gjennomføres på frivillig grunnlag, og ikke som et vilkår for en betinget strafferettslig reaksjon.

Utvalget bemerker videre at det i dopingsaker ikke er hjemmel for å gi betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos kommunal rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet kan etter ordlyden bare fastsettes dersom saken gjelder bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til siktedes egen bruk.

Utvalget kan etter dette ikke se at det i praksis er aktuelt å gi betinget påtaleunntatelse med særvilkår etter straffeloven § 37 første ledd, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. I dopingsaker vil betinget påtaleunntatelse dermed begrense seg til prøvetid etter straffeprosessloven § 69 annet ledd.

Overføring til oppfølging i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a første ledd, og ungdomsoppfølging etter § 71 a annet ledd, er aktuelle reaksjoner i tilfeller hvor mistenkte har et oppfølgingsbehov og/eller sammensatte utfordringer. Utvalget har redegjort for disse reaksjonsformene i punkt 16.3.6, hvor det også fremkommer at reaksjonene kan være aktuelle i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd, særlig i saker hvor mistenkte er under 18 år. Det må antas at reaksjonene også vil være aktuelle ved dopingovertrедelser etter legemiddeloven.

Når det gjelder personer med rusmiddelavhengighet eller avhengighet av dopingmidler, foreligger det ingen direktiver fra påtalemyndigheten eller praksis fra domstolene som direkte belyser reaksjonsfastsettelsen overfor disse gruppene i saker om dopingovertrедelser etter

¹⁴ Prop. 107 L (2012–2013) s. 14.

¹⁵ Innst. 315 L (2012–2013) s. 4.

legemiddeloven. Rettsutviklingen når det gjelder reaksjonsfastsettelsen overfor rusmiddelavhengige ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, berører ikke direkte saker om befatning med dopingmidler.¹⁶ Det kan likevel ikke utelukkes at rettsutviklingen i praksis har påvirket reaksjonsfastsettelsen også i dopingsaker. Statistikken over straffereaksjoner viser at det forekommer bruk av ubetingede påtaleunntatelse ved dopingovertrедelser etter legemiddeloven, men utvalget har ikke nærmere informasjon om de aktuelle sakene.

19.2.3.2 Statistikk

Tabell 19.2 viser at det de siste årene har vært gitt svært få strafferettslige reaksjoner for dopinglovbrudd etter legemiddeloven. Forelegg på bot og påtaleunntatelse er de reaksjonene som i praksis benyttes. Fra 2019–2022 har det vært få eller ingen tilfeller med bruk av betinget eller ubetinget fengsel.¹⁷

På bakgrunn av ovennevnte statistikk over straffereaksjoner, som underbygges av bøtedirektivet fra Oslo politidistrikt, legger utvalget til grunn at dopingovertrедelser etter legemiddel-

loven i praksis ikke gis strengere strafferettslige reaksjoner enn bot.

19.3 Innspill til utvalget

Utvalget har i anmodningen om innspill reist spørsmål om hvorvidt dopingmidler bør være omfattet av forslagene til lovendringer, uten å presisere hvilke lovendringer som er aktuelle.¹⁸ Dette er i tråd med ordlyden i mandatet, som gir utvalget en generell anmodning om å vurdere om bruk og besittelse av dopingmidler skal være omfattet av forslaget til lovendringer.

Innspillene utvalget har mottatt om dopingmidler er relativt lite konkrete om hvilke lovendringer som er aktuelle. Flere aktører har gitt generelle uttalelser om at det ikke er noen grunn til å forskjellsbehandle bruk, erverv og besittelse av dopingmidler og tilsvarende lovbrudd hva angår narkotika til egen bruk, og at eventuelle lovendringer for narkotikasaker også bør omfatte dopingmidler. Slike generelle uttalelser er gitt av blant andre *Innlandet politidistrikt*, *Law Enforcement Action Partnership Scandinavia*, *Legaliser Cannabis i Norge*, *Møre og Romsdal politidistrikt*, *Nasjonalt kompetansetjeneste for tverrfaglig spesialisert rusbehandling (NK-TSB)*, *Politihøgskolen*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Universitetet i Oslo*,

¹⁶ Jf. Høyesteretts avgjørelser 8. april 2022 (omtalt i punkt 3.10) og riksadvokatens brev 13. mai 2022 (omtalt i punkt 3.11).

¹⁷ Det at et tall i tabellen er «prikket» betyr at verdien er under 3.

¹⁸ Utvalgets anmodning om innspill er beskrevet i punkt 1.3.

Tabell 19.2 Strafferettslige reaksjoner i saker om dopinglovbrudd, 2019–2021.

Straffereaksjoner		2019	2020	2021
Alle typer reaksjoner	Doping, legemiddeloven	64	43	24
	Doping, straffeloven	255	227	224
Påtaleunntatelse uten vilkår	Doping, legemiddeloven	5	9	8
	Doping, straffeloven	9	14	11
Betinget påtaleunntatelse	Doping, legemiddeloven	:	7	6
	Doping, straffeloven	7	25	19
Forelegg på bot	Doping, legemiddeloven	56	26	9
	Doping, straffeloven	178	166	162
Betinget fengsel	Doping, legemiddeloven	:	:	:
	Doping, straffeloven	12	:	9
Ubetinget fengsel	Doping, legemiddeloven	:	:	:
	Doping, straffeloven	33	8	16

Kilde: SSB, tabell 13579.

Senter for Rus- og Avhengighetsforskning (SERAF) og Foreningen Tryggere Ruspolitikk.

Oslo universitetssykehus, Klinikk for psykisk helse og avhengighet, har gitt uttrykk for at dopingmidler, uten samtidig bruk av rusmidler, ikke bør være omfattet av forslaget til lovendringer.

Helse Vest uttaler at enkelte hevder at man kan bli avhengig av dopingmidler, men at det ikke er faglig grunnlag for å vurdere straffutmålingsfrfall eller påtaleunntakelse om det påberopes avhengighet av slike stoffer.

Rusfeltets Hovedorganisasjon uttaler at forskning på anabole steroider viser at avhengigheten tilsvarer andre substanser. De samme problemstillingene knyttet til bruk og avhengighet som gjelder narkotika, gjør seg gjeldende ved bruk av dopingmidler. Kriminalisering og bruk av straff er en barriere mot å søke behandling for alle som bruker anabole steroider, både for de som bruker slike stoffer i kombinasjon med rusmidler og for de som kun bruker dopingmidler.

Kapittel 20

Utvalgets vurderinger og forslag

20.1 Endring av strafferammen for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler

20.1.1 Innledning

Utvalget skal vurdere hvorvidt strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, bør endres. Etter gjeldende ordlyd i legemiddeloven § 31 annet ledd er strafferammen for bruk, erverv og besittelse av dopingmidler bot eller fengsel i seks måneder, eller begge deler.

Straffesaksstatistikk viser at det i perioden 2019–2021 ikke har vært gitt noen strengere strafferettslig reaksjon enn bot for overtredelse av dopingbestemmelsen i legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Se punkt 19.2.3.

I punkt 20.1.2 gjennomgås hensynene som begrunner dagens strafferamme for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd. I punkt 20.1.3 redegjør utvalget for begrunnelsen for Stortingets anmodningsvedtak om å fjerne fengsel fra strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd hva angår bruk og besittelse av narkotika. I punkt 20.1.4 gjennomgår utvalget de generelle prinsippene for lovgiver ved valg av strafferamme. Utvalgets vurdering av om strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd bør endres, fremkommer av punkt 20.1.5.

20.1.2 Begrunnelsen for strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd

Da dopingmidler ble tatt inn i legemiddeloven § 31 annet ledd ved lovendringen i 2013, brukte man den samme strafferammen som allerede gjaldt for bruk og besittelse av narkotika. Utvalget ser derfor først på begrunnelsen for den strafferammen som var satt for bruk og besittelse av narkotika.

Strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd ble vurdert i forbindelse med revisjonen av

narkotikalovgivningingen i første halvdel av 1980-tallet. I Ot.prp. nr. 23 (1983–84) side 15 legger departementet til grunn at straffen for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven i praksis vil være bøter. Deretter uttales følgende om hvilken strafferamme som bør velges:

Ved på denne måten å flytte besittelse til (nåværende) første ledd i legemiddeloven § 43 hvor strafferammen er bøter eller fengsel i tre måneder, eller begge deler, vil det ikke lenger være adgang til å anvende pågrepelse og varetektsfengsel. Et grunnvilkår etter straffeprosessloven 1 juli 1887 nr 5 § 228 er at den straffbare handling kan medføre «høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Etter departementets syn tilsier hensynet til en effektiv bekjempelse av narkotikamisbruk at det fortsatt må være adgang til fengsling og pågrepelse for besittelse av narkotika. Dette vil bli a kunne ha praktisk betydning i forhold til selgere som besitter narkotika, men ikke kan sies å «oppbevare» det etter den nye bestemmelsen i strl § 162 første ledd første punktum. Departementet foreslår på dette grunnlag å heve strafferammen i legemiddeloven § 43 fra tre til seks måneder for besittelse.

Uttalelsen viser at lovgiver la avgjørende vekt på muligheten til å bruke tvangsmidler ved valget av strafferamme.

Kriminalisering av befatning med dopingmidler til egen bruk i 2013 ble gjort ved en tilføyelse av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler i legemiddeloven § 31 annet ledd. Strafferammen for bruk og besittelse av narkotika ble dermed gitt anvendelse også for dopingmidler. I forarbeidene til lovendringen, Prop. 107 L (2012–2013), fremkommer det ingen vurderinger av strafferammen for de lovbrudd som ble foreslått kriminalisert. Det er dermed ikke gitt noen begrunnelse for hvilke hensyn valget av strafferamme bygger på.

Forarbeidene uttaler seg i liten grad om straffenivået for overtredelser av det nye for-

budet. Det gis likevel uttalelser om at lovgiver så for seg utstrakt bruk av alternative strafferettslige reaksjoner. De mest sentrale uttalelsene er sitert over i punkt 19.2.3.1.¹

Lovbehandlingen i Stortingets helse- og omsorgskomite fremkommer av Innst. 315 L (2012–2013). Innstillingen er kortfattet, og en samlet komité støttet forslaget om kriminalisering. Strafferammen er ikke omtalt. Komiteen uttalte at den støttet departementets påpekning om at bruk av doping skal møtes med helsehjelp i stedet for straff. Uttalelsen fra komiteen er inntatt i punkt 19.2.3.1 over.

20.1.3 Begrunnelsen for Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021

Stortingets anmodningsvedtak nr. 1114 av 3. juni 2021 er omtalt i punkt 3.6. Vedtaket lyder:

Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, herunder også foreslå avbøtende tiltak for konsekvenser av endringer i lov.

Vedtaket nevner ikke dopinglovbrudd. Legemiddelovens bestemmelse om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk, som vedtaket viser til, er imidlertid plassert i samme straffebestemmelse som erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, og har felles strafferamme. For sammenhengens skyld er det derfor naturlig å se hen til Stortingets begrunnelse for at fengselsstraff bør fjernes fra strafferammen for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven.

Anmodningsvedtaket bygger på forslag nr. 10 i Innst. 612 L (2020–2021), som ble fremsatt av Arbeiderpartiet og fikk flertall i Helse- og omsorgskomiteen. Forslaget er begrunnet nærmere i Innst. 612 L (2020–2021) på side 25:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, vil foreslå å fjerne fengselsstraff som straffereaksjon for brudd på forbudet mot besittelse og bruk av narkotika, jf. legemiddeloven §24 første ledd, ved en endring i legemiddeloven §31. Bakgrunnen for dette er at straffereaksjonen i slike saker etter §31 annet ledd, jf. §24 første ledd,

nesten alltid vil være bøtlegging, jf. Riksadvokatens rundskriv RA-2014-2. Videre har politi og påtalemyndighet gjennomgående i debatten om rusreformen anført at fengselsstraff ikke benyttes overfor brudd på legemiddeloven §24, første ledd. Med dette forslaget bringes således loven i samsvar med praksis.

Flertallet mener dette vil være i tråd med den utviklingen som finner sted i andre land, som ikke velger å avkriminalisere, men der besittelse av mindre mengder narkotika i hovedsak møtes med mindre inngripende reaksjoner, i hovedsak bøter.

Flertallet mener en slik endring av strafferammen i legemiddeloven vil ha konsekvenser for bruken av straffeprosessuelle tvangsmidler, herunder adgangen til pågrep etter straffeprosessloven §171, personransaking etter straffeprosessloven §195 og kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven §157 første ledd. For overtrедelser av legemiddelovens forbud mot ulovlig besittelse og bruk av narkotika er strafferammekravet i disse tvangsmiddelbestemmelsene oppfylt i dag, men det vil ikke være tilfellet hvis overtrедelse bare kvalifiserer til bøter. Flertallet mener en streng strafferamme ikke bør opprettholdes alene for å beholde straffeprosessuelle rettigheter.

Kort oppsummert begrunnes anmodningsvedtaket med at fengselsstraff i praksis ikke benyttes ved narkotikaovertrедelser etter legemiddeloven § 31 annet ledd, og at meningen er å bringe loven i samsvar med praksis. Behovet for tvangsmidler kan ikke begrunne opprettholdelse av fengselsstraff i strafferammen.

20.1.4 Hvilke hensyn er generelt relevante ved fastsettelse av strafferammer?

Forarbeidene til straffeloven 2005 nevner tre hovedhensyn som relevante ved fastsettelse av strafferammer:² Lovovertrедelsens straffverdighet, forholdsmessigheten mellom forskjellige lovovertrедelser, og at strafferammene skal oppfattes som realistiske. Departementet fremhevet at den ordinære strafferammen for et lovbrudd bør fastsettes med utgangspunkt i eksisterende straffutmålingspraksis, i hvert fall når denne er så omfattende at det finnes et etablert straffenivå. Straffeprosessuelle hensyn skal i utgangspunktet ikke ha betydning, noe utvalget var inne på i punkt

¹ Prop. 107 L (2012–2013) s. 14.

² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.2.2 og 11.3.4.

10.7.5.1 og 11.2.2. Dette innebærer at strafferammen normalt ikke fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av tvangsmidler. Et unntak gjelder likevel for strafferammene i det lavere sjikt:

Men departementet gir også sin tilslutning til kommisjonens unntak for strafferammene i det lavere sjikt, dvs. rammene fengsel inntil 6 måneder eller 1 år. På dette nivå kan det være grunn til å velge en ramme på 1 år for å oppnå mulighet til å beslutte straffeprosessuell pågripelse og fengsling, selv om en ren straffverdighetsvurdering skulle tilsi at fengsel i 6 måneder er tilstrekkelig.

Det er ikke umiddelbart klart om dette tilsier at bøteforhold kan gis en strafferamme på fengsel av hensyn til muligheten for bruk av tvangsmidler. Bøtestraff er på den ene side utvilsomt «i det nedre sjikt» av strafferammene, og faller derfor innenfor det unntaket forarbeidene omtaler. På den annen side tøyser man straffeprosessuelle hensyn lenger hvis man velger en annen straffart, enn hvis man bare øker lengden på fengselsstraffen i strafferammen. Det synes mest nærliggende å forstå departementets uttalelse slik at det kun er ved valget mellom ulike lengder på fengselsstraffen at straffeprosessuelle hensyn bør kunne tillegges vekt. Hvis straffverdighetsvurderingen tilsier at bøtestraff er tilstrekkelig som strafferamme, antar utvalget at det ikke bør velges en strafferamme på fengselsstraff kun for å oppnå hjemmel for tvangsmidler. Utvalgets prinsipielle syn er at strafferammer bør fastsettes på grunnlag av de relevante strafferettslige hensyn, og at straffeprosessuelle hensyn ikke tillegges vekt. De prosessuelle konsekvensene av valget av strafferamme bør reguleres i prosesslovgivningen.³

En slik forståelse er forenlig med lovgivers vurdering av strafferammen for mindre tyveri i forarbeidene til straffeloven 2005.⁴ Departementet bemerket her at bot normalt er en tilstrekkelig reaksjon ved slike forhold. Det påpekes videre at strafferammen for naskeri ble økt ved en endring av straffeloven 1902 i 2002 for å utvide privatpersoners adgang til å pågripe naskere. Departementet mente at denne pågripelsesadgangen burde videreføres, men at det riktige vil være å løse dette ved å endre pågripelsesbestemmelsen. Dette ble også gjort, jf. dagens ordlyd i straffeprosessloven § 171 annet ledd, hvor det

fremkommer at pågripelse kan skje ved mistanke om overtrедelse av straffeloven § 323 om mindre tyveri.

Dette er en prinsipielt annen tilnærming til valg av strafferamme enn den lovgiver brukte ved valget av strafferamme i legemiddeloven § 31 annet ledd (se punkt 20.1.2). Den gang ble det lagt til grunn at straffen normalt ville være bot, men det ble likevel valgt en strafferamme med fengselsstraff for å gi mulighet for bruk av tvangsmidler. Eksempelet synes å illustrere at det over tid har skjedd en utvikling i hvilke hensyn som generelt anses legitime ved valget av strafferammer.

20.1.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Gjennomgangen over viser at strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, ble valgt i 2013 fordi den allerede gjaldt for bruk og besittelse av narkotika. Dette kan i seg selv tilsi at når Stortinget i anmodningsvedtak nr. 1114 av 3. juni 2021 har bedt om at fengselsstraff fjernes for narkotikalovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, bør det tilsvarende gjelde for dopinglovbrudd etter samme bestemmelse.

Stortingets anmodningsvedtak er begrunnet i at narkotikalovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, i praksis ikke gis strengere reaksjon enn bøter. Behovet for straffeprosessuelle tvangsmidler kan etter Stortingets oppfatning ikke begrunne at fengselsstraff beholdes i strafferammen, jf. punkt 20.1.3.

Stortingets begrunnelse for å fjerne fengselsstraff fra strafferammen er i samsvar med uttalelser i forarbeidene til straffeloven 2005 om hvilke hensyn som generelt er relevante for lovgiver ved valg av strafferamme for et lovbrudd, jf. beskrivelsen av disse i punkt 20.1.4. De sentrale hensynene er lovovertrедelsens straffverdighet, forholdsmessigheten mellom forskjellige lovovertrедelser, og at strafferammene skal oppfattes som realistiske. Dersom det foreligger en etablert straffutmålingspraksis, bør denne danne utgangspunktet for vurderingen av strafferammen. Prosessuelle hensyn, herunder muligheten for å bruke tvangsmidler, er som hovedregel ikke et relevant hensyn.

Basert på statistikk for årene 2019–2021 legger utvalget til grunn at det etter etablert straffutmålingspraksis ikke er aktuelt med strengere strafferettslige reaksjoner enn bot ved dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, se punkt 19.2.3.

³ Jf. også utvalgets uttalelser i punkt 10.7.5.1.

⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 283.

Etter utvalgets oppfatning tilsier hensynet til straffverdighet og at strafferammen skal oppfattes som realistisk, at fengselsstraff fjernes fra strafferammen for bruk, erverv og besittelse av dopingmidler etter legemiddeloven § 31 annet ledd.

Hensynet til at strafferammen skal stå i rimelig forhold til andre lovbrudd gjør det naturlig å vurdere om bruk, erverv og besittelse av dopingmidler bør ha samme strafferamme som bruk, erverv og besittelse av narkotika. Utvalgets forslag til ny bestemmelse for mindre alvorlige narkotikalovbrudd i straffeloven § 232 a, medfører at forsettlig bruk, erverv og besittelse av narkotika får en strafferamme på bot eller fengsel inntil seks måneder. Grunnen til at fengsel er tatt med i strafferammen, er at virkeområdet for § 232 a også omfatter overtridelser i det nedre sjikt av dagens § 231 første ledd. Paragraf 232 a vil dermed omfatte lovbrudd som kvalifiserer til fengselsstraff, noe som gjør det nødvendig å ha med fengselsstraff i strafferammen.⁵ Når det gjelder bruk, erverv og besittelse av dopingmidler, er det som nevnt over ikke aktuelt for utvalget å foreslå endringer i virkeområdet for legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Som det fremkommer av punkt 20.3 foreslår utvalget heller ikke noen lovregulert straffutmålingsordning ved befatning med dopingmidler til egen bruk, slik at det heller ikke av den grunn er nødvendig å vurdere virkeområdet til de aktuelle bestemmelsene nærmere. Det behovet som begrunner fengselsstraff i strafferammen etter § 232 a, gjør seg derfor ikke gjeldende for dopingovertridelser etter legemiddeloven.

Utvalget foreslår etter dette å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for befatning med dopingmidler etter legemiddeloven § 31 annet ledd.

20.2 Konsekvenser av at fengselsstraff fjernes fra strafferammen – forslag til avbøtende tiltak

20.2.1 Konsekvenser av at fengselsstraff fjernes fra strafferammen

Utvalget har i punkt 20.1.5 foreslått å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Utvalget vil i det følgende vurdere konsekvensene av endringen av strafferammen og behovet for kompenserende tiltak.

I punkt 11.2 er det redegjort for straffeprosessuelle konsekvenser av utvalgets forslag om å inn-

føre en ny lovbestemmelse i straffeloven § 232 a om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Deler av fremstillingen har relevans også for forslaget om å endre strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd. I punkt 11.2.4 redegjøres det for hvilke prosessuelle konsekvenser det har å senke en strafferamme fra «bot eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler», som er dagens strafferamme i § 31 annet ledd, til «bot», som er den strafferamme utvalget foreslår. Utvalgets forslag om «bot» som strafferamme i § 31 annet ledd har konsekvenser for prosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder», «fengsel inntil 6 måneder» eller «frihetsstraff». Så vidt utvalget kan se, er det ingen prosessuelle bestemmelser som opererer med reguleringen «fengsel inntil 6 måneder». Derimot er det flere prosessuelle bestemmelser som opererer med strafferammereguleringen «høyere straff enn fengsel i 6 måneder» eller «frihetsstraff», se henholdsvis punkt 11.2.4.2 og 11.2.4.3.

Utvalget nøyer seg her med å redegjøre for bestemmelser om straffeprosessuelle tvangsmidler som påvirkes av den endrede strafferammen.

Fjerningen av fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, fører til at følgende prosessuelle hjemler ikke lenger kan benyttes:

- Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157.
- Pågrepelse, jf. straffeprosessloven § 171 første ledd.
- Ransaking av eiendom («bolig, rom eller oppbevaringssted») i medhold av § 192 første eller tredje ledd.
- Personransaking av mistenkte, jf. straffeprosessloven § 195 første ledd.
- Skjult kameraovervåking (straffeprosessloven § 202 a), utsatt underretning om beslag og utleveringspålegg (straffeprosessloven § 208 a og § 210 a), opptak av samtale (straffeprosessloven § 216 l).
- Innhenting av biologisk materiale (straffeprosessloven § 158) og fingeravtrykk og foto (straffeprosessloven § 160).

Utvalget vil vurdere om loven bør endres for å åpne for kroppslig undersøkelse, pågrepelse, ransaking av eiendom og personransaking av mistenkte, i saker om dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. De øvrige tvangsmidlene har svært begrenset interesse ved etterforskning av dopinglovbrudd.

⁵ Jf. punkt 10.7.5.1.

20.2.2 Kroppslig undersøkelse

20.2.2.1 Gjeldende rett mv.

Straffeprosessloven § 157 første ledd fastslår at den som med skjellig grunn kan mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan underkastes kroppslig undersøkelse når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Bestemmelsen gir hjemmel for å ta prøver av kroppen og analysere disse, slik som urinprøver, blodprøver og spyttprøver. Det vises til omtalen av straffeprosessloven § 157 i punkt 14.1.1.

Det er per i dag ikke gjort unntak fra straffesammekravet i § 157 første ledd for enkelte lovbrudd som ikke har fengselsstraff i straffesammenheng. Det er imidlertid særreguleringer for prøvetaking i § 157 a (undersøkelser i saker om seksuallovbrudd) og § 158 (DNA-prøvetaking).

Dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, oppfyller idag straffesammekravet i § 157. Det innebærer at det kan tas en urinprøve eller annen prøve for å avdekke om en person har inntatt dopingmidler, såfremt det ikke er et uforholdsmessig inngrep. Indikasjonskravet om at prøven må antas å ha betydning for sakens opplysning, vil gjennomgående være oppfylt i saker hvor det er mistanke om bruk av dopingmidler. En dopingprøve vil etter omstendighetene også kunne ha betydning for å belyse mistanke om besittelse eller erverv av dopingmidler.

Hvorvidt kroppslig undersøkelse er et uforholdsmessig inngrep etter § 157 første ledd, må vurderes konkret i den enkelte sak med utgangspunkt i momentene «sakens art og forholdene ellers» i straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Forholdsmessighetskravet ble omtalt i punkt 12.5.2. Det er ingen praksis fra Høyesterett eller direktiver fra påtalemyndigheten som direkte gir veiledning for forholdsmessigheten av kroppslige undersøkelser i saker om dopingovertridelser etter legemiddeloven.

Det er grunn til å anta at riksadvokatens direktiver om kroppslige undersøkelser i mindre alvorlige narkotikasaker i praksis i noen grad «smitter over» på de mindre alvorlige dopingsakene. Det vises til riksadvokatens brev 9. april 2021, hvor det er gitt uttrykk for at tvungen urin- eller blodprøve etter straffeprosessloven § 157 er et uforholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene. Utvalget har omtalt dette direktivet i punkt 14.1.1 og 14.1.4. Utvalget har mottatt innspill fra *Rogaland statsadvokatembeter* som tyder på en slik smitteeffekt. Nedgangen i antallet

anmeldelser og straffereaksjoner for mindre alvorlige dopinglovbrudd, jf. punkt 19.2.2 og 19.2.3, kan indikere det samme.

Selv om direktivene i riksadvokatens brev 9. april 2021 påvirker politiets praksis når det gjelder prøvetaking i dopingsaker, kan det etter gjeldende rett ikke legges til grunn at prøvetaking i form av urin- eller blodprøve generelt er et uforholdsmessig inngrep ved mistanke om bruk av dopingmidler. Det er heller ikke grunnlag for noen alminnelig presumsjon i noen retning. Det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak, blant annet ut fra hvor sterkt behov det er for å oppklare saken, og hvor viktig tvangsmidlet er for oppklaringen av saken. Det vises til utvalgets redegjørelse for forholdsmessighetskravet ved bruk av tvangsmidler i punkt 12.5.

Kroppslig undersøkelse og forholdet til forbudet i Grunnloven § 93 annet ledd og EMK artikkel 3 mot tortur og umenneskelig behandling, og Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 om vern av privatlivet, er behandlet i punkt 14.1.2 og 14.1.7.2. Bruk av kroppslig undersøkelse i form av for eksempel urin- eller spyttprøve vil normalt ikke overstige grensen for inhuman eller nedverdiggende behandling, og vil i utgangspunktet ikke være i strid med vernet av privatlivet. Det må legges til grunn at det samme gjelder når kroppslige undersøkelser i form av for eksempel urin- eller spyttprøve brukes som ledd i etterforskningen av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler.

20.2.2.2 Prøvetaking og analyse av dopingprøver

Inntak av dopingmidler kan fastslås gjennom urin- og blodprøvetaking og med påfølgende analyse ved laboratorium. I Norge gjennomføres slike analyser ved Oslo universitetssykehus, Norges laboratorium for dopinganalyse. Det tilbys i dag ikke analyse av spyttprøver i dopingsaker.

Etter det utvalget har fått opplyst finnes det ingen egen prøvetakingsinstruks for dopingtesting som utføres av politiet. Norges laboratorium for dopinganalyse har opplyst at politiet følger samme prosedyre for prøvetaking i dopingsaker som for rusmiddeltesting for sanksjonære formål, og at dette inkluderer at prøvetakingen skal skje under oppsyn eller på annen måte som forhindrer manipulering.⁶ Utvalget legger til grunn at dette innebærer at politiet i dopingsaker følger Helsedirektoratets «Prosedyrer for rus-

⁶ E-post fra Norges laboratorium for dopinganalyse til utvalget 4. juni 2024.

middeltesting» (IS-2231), og at man følger retningslinjene for urin- og blodprøver for sanksjonære formål. Utvalget har i punkt 16.7.1.3 gjengitt kravene til gjennomføring av urinprøvetaking.

Norges laboratorium for dopinganalyse er akkreditert i henholdt til ISO 17025 og har WADA-akkreditering for dopinganalyse av idrettsprøver, og følger WADAs retningslinjer for dopinganalyse. De samme prosedyrene følges ved analyse av prøver fra politiet.

Påtaleinstruksen § 10-4 inneholder regler om hensynsfull gjennomføring av kroppslige undersøkelser, og det fastslås blant annet at det ikke er tillatt med urinprøve ved kateter. I § 10-5 fremkommer det at blodprøve skal gjennomføres av helsepersonell, og at urinprøve kan utføres av politiet.

20.2.2.3 Tegn og symptomer som metode i dopingsaker

Metoden «tegn og symptomer» i narkotikasaker er beskrevet i punkt 14.2. Utvalget har foreslått at metoden lovreguleres som etterforsningsmetode i mindre alvorlige narkotikasaker, jf. utvalgets forslag til ny § 157 b første ledd. Utvalget vil bemerke at metoden ikke er egnet i dopingsaker fordi bruk av dopingmidler ikke gir de samme fysiske tegnene som narkotikabruk. Noen tilsvarende metode er ikke utviklet for å avdekke dopingbruk. Det er derfor ikke aktuelt for utvalget å vurdere om lovreguleringen av tegn og symptomer skal gis anvendelse også i dopingsaker.

Ytre tegn på at en person har brukt dopingmidler kan blant annet omfatte akne, strekkmerker, pigmentering i huden, tap av hodehår og økt kroppsbeholdning, vekstforstyrrelser og gynekomasti.⁷ En kartlegging av disse tegnene er lite egnet til å belyse en mistanke om bruk av dopingmidler. Utvalget legger til grunn at kroppslig undersøkelse i dopingsaker i praksis vil begrense seg til prøvetaking, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på kroppslig undersøkelse for å belyse tegn på dopingbruk.

20.2.2.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår i punkt 20.1.5 å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Det medfører at adgangen til kroppslig undersøkelse bortfaller med mindre straffeprosessloven § 157 endres. Utvalget skal vurdere om det bør foreslås

en lovendring for å gi mulighet for å bruke kroppslige undersøkelser i dopingsaker etter legemiddeloven.

Behovet for kroppslige undersøkelser i dopingsaker gjelder prøvetaking og analyse av urin og blod for å påvise inntak av dopingmidler, jf. redegjørelsen i punkt 20.2.2.2 og 20.2.2.3. Etter gjeldende rett er det generelt hjemmel for slike undersøkelser i dag, jf. punkt 20.2.2.1. Forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 157 første ledd, jf. § 170 a annet punktum, jf. punkt 12.5 foran, utgjør en viktig begrensning, samtidig som det ikke er grunnlag for noen alminnelig presumsjon om hvorvidt prøvetaking i slike saker vil være et uforholdsmessig inngrep eller ikke.

Strafferammekravet i straffeprosessloven § 157 første ledd må i utgangspunktet antas å gi uttrykk for lovgivers oppfatning om at lovbrudd med en lavere strafferamme enn dette ikke er tilstrekkelig alvorlige til å begrunne slike tvangsinngrep. Dette er imidlertid ikke til hinder for at særskilte prosessuelle behov kan begrunne at det gjøres unntak fra strafferammekravet. Slike vurderinger har ført til unntak fra strafferammekravet for flere straffeprosessuelle tvangsmidler, se for eksempel § 171 annet ledd og § 192 annet ledd.

I saker om bruk av dopingmidler er kroppslig undersøkelse i form av urin- eller blodprøvetaking et helt sentralt etterforskingsskritt. Tilgang til denne etterforsningsmetoden har etter utvalgets oppfatning stor betydning for at lovbruddstypen effektivt kan håndheves av politi og påtalemyndighet. Manglende tilgang til metoden vil innebære en risiko for at dopinglovbrudd reelt sett (de facto) blir avkriminalisert. Utvalget viser til de tilsvarende vurderingene knyttet til utvalgets forslag om en ny hjemmel for kroppslige undersøkelser ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, jf. punkt 14.1.7.

Spyttprøver er per i dag ikke en aktuell prøvemethode for påvisning av dopingmidler, og det er derfor ikke aktuelt for utvalget å foreslå at nye § 157 b i straffeprosessloven skal omfatte prøvetaking i dopingsaker. Etter utvalgets oppfatning kan dette likevel ikke være til hinder for at urin- og blodprøve benyttes i dopingsaker, såfremt det vurderes å være forholdsmessig i den enkelte sak. Urin- og blodprøver er imidlertid generelt mer inngripende enn spyttprøver, og vil dermed lettere bli ansett som et uforholdsmessig inngrep. Det bør likevel ikke gjelde noen alminnelig presumsjon i noen retning i forholdsmessighetsvurderingen. Men prøvetaking bør normalt ikke gjennomføres overfor personer som er avhengige av rusmidler eller dopingmidler.

⁷ Jf. Havnes og Wisløff s. 7.

Utvalget har vurdert om det bør gjelde et skjerpet indikasjonskrav ved kroppslige undersøkelser i dopingsaker etter legemiddeloven, slik at det for eksempel kreves at undersøkelsen må antas å være av *vesentlig* betydning for opplysningen av saken. Utvalget finner likevel ikke grunnlag for å innta et slikt skjerpet krav i lovteksten. Viktigheten av undersøkelsen for oppklaringen av saken vil ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Det anses tilstrekkelig at det gis veiledning om forholdsmessighetsvurderingen i forarbeidene til lovendringen.

Utvalgets forslag om å gi hjemmel for kroppslige undersøkelser i dopingsaker ligger innenfor de relevante menneskerettslige krav og skranker. Prøvetaking ved urin- eller blodprøve vil normalt ikke være i strid med forbudet mot tortur og umenneskelig behandling, jf. Grunnloven § 96 og EMK artikkel 3, jf. redegjørelsen i punkt 14.1.2. Prøvetaking som ledd i etterforskningen av dopingsaker vil gjennomgående heller ikke være i strid med vernet om privatlivet etter EMK artikkel 8, se redegjørelsen i punkt 12.1.2 og 14.1.2.

Utvalget foreslår at unntaket tas inn i et nytt annet ledd i straffeprosessloven § 157 som fastsetter at det gjøres unntak fra strafferammekravet i § 157 første ledd i saker etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a.

Hjemmelen for kroppslig undersøkelse i straffeprosessloven § 157 første ledd første punktum er gjentatt i påtaleinstruksen § 10-1 første ledd første punktum. Av den grunn er det naturlig også å gjenta unntaket fra strafferammekravet i saker etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, i § 10-1 første ledd. Klargjøringen bør tas inn som et annet punktum i § 10-1 første ledd. Dagens annet punktum, som gjentar hjemmelen i straffeprosessloven § 158 annet ledd første punktum, blir nytt tredje punktum. Samtidig må det i tredje punktum tas inn en presisering som klargjør at tredje punktum, slik som i dag, bare gjør unntak fra mistankekravet i første punktum.

20.2.3 Pågrepelse

20.2.3.1 Gjeldende rett mv.

Straffeprosessloven § 171 første ledd er hovedbestemmelsen om pågrepelse av mistenkte som ledd i etterforskning av straffesaker. Pågrepelse kan skje av den som med skjellig grunn kan mistenkes for en eller flere straffbare handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Det må i tillegg foreligge enten unn-

dragelsesfare (§ 171 første ledd nr. 1), bevisforspillelsesfare (§ 171 første ledd nr. 2) eller gjentakelsesfare (§ 171 første ledd nr. 3). Pågrepelse kan ikke skje dersom det etter sakens art og forholdene ellers er et uforholdsmessig inngrep, jf. § 170 a annet punktum. Vilkårene for pågrepelse er omtalt i punkt 14.3.1.

Dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, oppfyller strafferammekravet for pågrepelse. Forholdsmessighetskravet vil ofte innebære at pågrepelse ikke er aktuelt, idet det er tale om et relativt lite alvorlig lovbrudd hvor straffenivået normalt er bot. I praksis vil det også sjelden være behov for å pågripe en person som mistenkes for et mindre alvorlig dopinglovbrudd. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor det er behov for en kortvarig pågrepelse for å hindre unndragelse, for eksempel av utlendinger som ikke har fast bopel i Norge. I slike tilfeller kan det være ønskelig at forholdet etterforskes ferdig, og at eventuelt forelegg meddeles mens personen er i arresten. Det kan også tenkes tilfeller hvor pågrepelse er nødvendig i en kort periode mens det gjennomføres ransaking av eiendom, på grunn av fare for bevisforspillelse. Disse eksemplene er også nevnt i utvalgets redegjørelse for behovet for pågrepelse i mindre alvorlige narkotikasaker, se punkt 14.3. De tilsvarende behovene for pågrepelse kan tenkes i dopingsaker.

Det foreligger ingen avgjørelser fra Høyesterett eller direktiver fra påtalemyndigheten som gir direkte veiledning for forholdsmessighetsvurderingen ved pågrepelse i dopingsaker. Det er heller ingen uttalelser om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker som synes å ha overføringsverdi til dopingsaker. *Riksadvokaten* har i sitt innspill til utvalget uttalt at det kan være behov for kortvarig pågrepelse på grunn av unndragelsesfare i narkotikasaker, noe som har overføringsverdi til dopingsaker.

De menneskerettslige skranker for frihetsberøvelse etter Grunnloven og EMK er redegjort for i punkt 14.3.2.

20.2.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har i punkt 20.1.5 foreslått å fjerne fengselsstraff fra strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, for mindre alvorlige dopinglovbrudd. Adgangen til å benytte pågrepelse i denne sakstypen vil da falle bort etter straffeprosessloven § 171 første ledd med mindre § 171 endres. Spørsmålet er om det bør vedtas en lovendring som åpner for pågrepelse i denne sakstypen uavhengig av strafferamme. Et slikt unntak

eksisterer allerede for mindre tyveri etter straffeloven § 323, se straffeprosessloven § 171 annet ledd. Utvalget har i punkt 14.3.5 foreslått at tilsvarende unntak også skal gjøres for mindre alvorlig narkotikalovbrudd etter ny § 232 a i straffeloven.

Det straffeprosessuelle behovet for pågrep er knyttet til unndragelsesfare og bevisforspillingsfare i enkelte tilfeller, jf. beskrivelsen av dette i punkt 20.2.3.1 over. Gjentakelsesfare etter straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 3 er ikke et aktuelt pågrepingsgrunnlag. Dette skyldes dels at vilkåret «påkrevd» i § 171 første ledd nr. 3 neppe vil være oppfylt ved mindre alvorlige lovbrudd av denne typen, og dels at pågrep på dette grunnlaget gjennomgående vil være et uforholdsmessig inngrep etter § 170 a annet punktum.

Utvalget har i punkt 14.3.5 vurdert at det er behov for en hjemmel for pågrep ved mistanke om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Den tilsvarende problemstillingen oppstår for slike lovbrudd, idet utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven ikke har høy nok strafferamme til å oppfylle strafferammekravet i straffeprosessloven § 171 første ledd. Det straffeprosessuelle behovet forsvaret imidlertid at det åpnes for pågrep i mindre alvorlige narkotikasaker uavhengig av strafferammen.

Det tilsvarende behovet foreligger etter utvalgets syn i dopingsaker etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Utvalget foreslår derfor en lovendring som åpner for pågrep i denne saksypen. Det foreslås samme lovtekniske løsning som mindre alvorlige narkotikalovbrudd, ved at straffebestemmelsen for mindre alvorlige dopinglovbrudd tilføyes straffeprosessloven § 171 annet ledd.

20.2.4 Ransaking av eiendom

20.2.4.1 Gjeldende rett mv.

Straffeprosessloven § 192 gir hjemmel for ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» for å sette i verk pågrep eller for å søke etter bevis eller ting som kan beslaglegges eller tas heftelse i. Med oppbevaringssted menes også undersøkelser av innholdet på mobiltelefon og andre databærere. Første og annet ledd regulerer ransaking hos den som med «skjellig grunn» kan mistenkes for å være skyldig i det lovbruddet som begrunner ransakingen, mens tredje ledd regulerer ransaking hos andre. Utvalget redegjør for ransakingsvilkårene og det nærmere virkeområdet for bestemmelsen (herunder grensdragningen

mot personransaking etter straffeprosessloven § 195), i punkt 13.1.1.

Grunnvilkåret for ransaking etter § 192 første ledd er at den som utsettes for ransakingen med skjellig grunn kan mistenkes for et lovbrudd som kan medføre frihetsstraff. I § 192 annet ledd er det gjort unntak fra strafferammekravet for enkelte lovbrudd, nemlig for mindre tyveri etter straffeloven § 323, mindre underslag etter straffeloven § 326 og for mindre heleri etter straffeloven § 334.

Ransaking kan ikke gjennomføres dersom dette ut fra forholdets art eller forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Dopinglovbrudd etter legemiddeloven er relativt lite alvorlige forhold som kvalifiserer til bot. Forholdsmessighetskravet vil derfor utgjøre en viktig begrensning for ransakingsadgangen i denne sakstypen. Behovet for ransaking av eiendom vil imidlertid kunne være sterkt i en del tilfeller, først og fremst for å sikre at dopingmidler blir beslaglagt. Hvorvidt ransaking er forholdsmessig må vurderes i den enkelte sak, blant annet ut fra forholdets alvor, siktedes alder, hvilket formål undersøkelserne har osv.

Det foreligger ingen uttalelser fra Høyesterett eller direktiver fra påtalemyndigheten som direkte gjelder bruk av ransaking som ledd i etterforskningen av dopinglovbrudd. Riksadvokatens brev 9. april 2021 inneholder uttalelser om forholdsmessigheten ved ransaking etter § 192 første ledd i saker om mindre narkotikalovbrudd, se utvalgets redegjørelse for dette i punkt 13.1.3. Det uttales blant annet at det etter riksadvokatens syn ikke er forholdsmessig å gjennomføre husransaking eller ransaking av mobiltelefon utelukkende basert på en mistanke om bruk av narkotika, og at ransaking hjemme hos mistenkte forutsetter skjellig grunn til mistanke om at det oppbevares narkotika der. Utvalget antar at disse uttalelsene i praksis vil bli overført til mindre alvorlige dopingovertrедelser. Det samme gjelder andre uttalelser om begrensninger i adgangen til ransaking i brevet 9. april 2021.

Når det gjelder menneskerettslige krav og skranker, herunder vernet om privatlivet etter Grunnloven og EMK, vises det til utvalgets redegjørelse i punkt 12.1.

20.2.4.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har i punkt 20.1.5 foreslått å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, med den konsekvens at strafferammekravet for

ransaking av eiendom etter straffeprosessloven § 192 første og tredje ledd ikke lenger vil være oppfylt. Spørsmålet for utvalget er om det bør foreslås lovendringer for å gi hjemmel for ransaking av eiendom i denne sakstypen.

Slik utvalget ser det, bør strafferammekravet i § 192 tredje ledd ikke endres. Såkalt «tredjemannransaking» må sies å være uforholdsmessig der strafferammen for lovbruddet bare er bot. Heller ikke i dag åpner loven for tredjemannransaking der mistanken bare gjelder et lovbrudd som kan medføre bot. De unntak som følger av § 192 annet ledd gjelder bare ransaking i medhold av første ledd, dvs. hos den som med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i lovbruddet. Den sentrale problemstillingen for utvalget er derfor om unntak skal gjøres fra strafferammekravet i § 192 første ledd.

Det straffeprosessuelle behovet for ransaking av mistenktes eiendom ved etterforskning av dopingovertridelser etter legemiddelloven er etter utvalgets syn åpenbart. Begrunnelsen er særlig samfunnets behov for å beslaglegge dopingmidler og hindre spredning av skadelige stoffer. Utvalget mener derfor at loven bør åpne for ransaking av mistenktes bolig og andre oppbevaringssteder i denne sakstypen. Forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum vil imidlertid innebære en reell begrensning. Ransaking av eiendom er et inngripende tiltak og det dreier seg her om lite alvorlige lovbrudd. Utvalget antar derfor at ransaking av bolig og andre oppbevaringssteder bør begrenses til de tilfeller hvor det er konkret mistanke om at det oppbevares dopingmidler på stedet. Dette skal nevnes at dette er i tråd med riksadvokatens brev 9. april 2021 når det gjelder adgangen til ransaking av bolig mv. i mindre alvorlige narkotikasaker. Utvalget antar at forholdsmessighetsvurderingene i dopingsaker i stor grad vil falle ut på samme måte som i mindre alvorlige narkotikasaker.

Virkeområdet til straffeprosessloven § 192 første ledd er «bolig, rom eller oppbevaringssted». Etter utvalgets syn kan det etter omstendighetene være behov for ransaking av «oppbevaringssted» (først og fremst mobiltelefon eller andre databærere) for å sikre bevis for bruk, erverv eller besittelse av dopingmidler. Kravet til relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet vil også her sette begrensninger. Det vises til utvalgets merknader i punkt 13.1.5.2 om ransaking av mobiltelefon i mindre alvorlige narkotikasaker. Det fremkommer der at ransaking av mobiltelefon normalt vil ha liten strafferettslig interesse for

etterforskningen av en mistanke om bruk, erverv eller besittelse av narkotika, men at vurderingen kan bli en annen for eksempel i tilfeller hvor mistenkte er under 18 år. Ransaking av mobiltelefon kan i slike tilfeller gi viktig informasjon om omfanget av bruken, hvordan vedkommende får tak i stoffet mv. Dette er informasjon som kan få betydning for valg av og innhold i en straffereaksjon. Dette vil også gjelde ved mindre alvorlige dopinglovbrudd hvor mistenkte er under 18 år. I lys av dette foreslår utvalget ikke et virkeområde for ransakingshjemmelen som er mindre vidtrekkende enn formuleringen «bolig, rom eller oppbevaringssted».

I punkt 13.3.1 omtaler utvalget reglene om hvem som kan beslutte ransaking, herunder der det materielle ransakingsgrunnlaget er straffeprosessloven § 192 første ledd. I punkt 13.3.5 foreslår utvalget en viss innstramming av når polititjenestepersoner har beslutningskompetanse. Samtykke skal ikke gi beslutningskompetanse, og kompetanse etter straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 («fersk gjerning eller ferske spor») forutsetter at det foreligger en sterk mistanke og at det er grunn til å anta at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking. Innstrammingene styrker rettssikkerheten til den som risikerer å bli utsatt for ransaking, og gjør det noe mindre betenkelig å åpne for ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted ved mistanke om dopinglovbrudd.

Etter utvalgets syn forsvarer det klare behovet for ransaking av eiendom at det gjøres unntak fra strafferammekravet i straffeprosessloven § 192 første ledd. Utvalget foreslår at legemiddelloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, legges til i straffeprosessloven § 192 annet ledd. Strafferammekravet i § 192 tredje ledd bør ikke endres. Såkalt «tredjemannransaking» må sies å være uforholdsmessig der strafferammen for lovbruddet bare er bot.

20.2.5 Personransaking

20.2.5.1 Gjeldende rett mv.

Straffeprosessloven § 195 første ledd gir hjemmel for ransaking av mistenktes person. Bestemmelsen er omtalt i punkt 13.2.1. Personransaking omfatter undersøkelser av mistenktes klær, lommer, ulåste vesker og koffertene og andre medbrakte gjenstander. Ransaking av person omfatter i tillegg ytre undersøkelser av kroppen, også dersom dette innebærer en avkledding. Grensen mellom personransaking og kroppslig

undersøkelse er omtalt i punkt 13.2.1. Utvalget foreslår der at det i § 195 tas inn et nytt ledd som presiserer hva personransaking er, jf. punkt 13.2.3.3.

Grunnvilkåret for personransaking er at det foreligger skjellig grunn til mistanke om en handling som kan medføre frihetsstraff. I § 195 annet ledd er det gjort unntak fra strafferammekravet for enkelte typer lovbrudd, nærmere bestemt brudd på identifikasjonsplikten etter straffeloven § 162, mindre tyveri etter straffeloven § 323, mindre underslag etter straffeloven § 326, mindre heleri etter straffeloven § 334 og mindre skadeverk etter straffeloven § 353.

Forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum gjelder. Også i denne sammenheng vil det ha betydning at befattning med mindre dopingmidler til egen bruk er et relativt lite alvorlig lovbrudd som normalt straffes med bot. Samtidig vil personransaking ofte være et helt sentralt etterforskingsskritt i denne sakstypen for å sikre at man beslaglegger ulovlige dopingmidler, og for å skaffe bevis. Det må derfor antas at en skånsom personransaking normalt ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

Det foreligger ikke uttalelser fra Høyesterett eller direktiver fra påtalemyndigheten om bruk av personransaking i dopingsaker. Riksadvokatens brev 9. april 2021 inneholder uttalelser om bruk av personransaking etter § 195 første ledd ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, som i hvert fall i noen grad vil være overførbare til dopingsaker. Det uttales at mistanke om bruk av narkotika normalt vil gi grunnlag for en utvidet mistanke om at personen besitter narkotika, og at personransaking i slike tilfeller «som utgangspunkt» ikke vil være uforholdsmessig dersom den gjennomføres skånsomt. Det er grunn til å anta at disse uttalelsene i praksis har betydning for bruk av personransaking ved etterforskning av dopinglovbrudd etter legemiddeloven.

Menneskerettslige krav og skranker, herunder vernet om privatlivet etter Grunnloven og EMK, er behandlet i utvalgets redegjørelse i punkt 12.1.

20.2.5.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets forslag om å fjerne fengselsstraff fra strafferammen i legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, innebærer at det ikke lenger vil være hjemmel for personransaking etter straffeprosessloven § 195 første ledd, med mindre loven endres.

Etter utvalgets syn er det et klart behov for at det i denne sakstypen fortsatt bør være hjemmel for personransaking for å beslaglegge ulovlige dopingmidler og for å sikre andre bevis for bruk, erverv og besittelse av dopingmidler. Det vises til punkt 13.2.3.1, der utvalget fremhever at straffeprosessloven § 195 annet ledd bør endres under den forutsetning at strafferammen for bruk og besittelse av narkotika senkes til bot i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Behovet for personransaking er ikke markert mindre ved mistanke om et dopinglovbrudd.

Uten at det er avgjørende for utvalgets forslag nevnes det at betenkelighetene ved å gjøre unntak fra strafferammekravet i § 195 første ledd i noen grad reduseres av utvalgets forslag om å heve vilkårene for når polititjenestepersoner har kompetanse til å beslutte ransaking ved fersk gjerning eller ferske spor, jf. forslaget til endring av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Forslaget styrker legalitetskontrollen ved beslutninger om personransaking, jf. også omtalen av dette momentet i punkt 20.2.4.2.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å endre § 195 annet ledd slik at legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, legges til blant unntakene fra strafferammekravet i § 195 første ledd.

20.3 Lovregulering av straffutmålingen i dopingsaker

20.3.1 Skal straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige også omfatte befattning med dopingmidler til egen bruk?

Utvalget har i punkt 10 foreslått en lovregulering av straffutmålingsordningen om at rusmiddelavhengige normalt skal gis ubetinget påtaleunntakelse eller straffutmålingsfravall ved befattning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Det vises til utvalgets forslag til ny § 232 a tredje ledd i straffeloven. Det kan reises spørsmål om straffutmålingsordningen bør utvides slik at den også gjelder for rusmiddelavhengiges bruk, erverv og besittelse av dopingmidler til eget bruk, jf. legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a.

Samtidig bruk av rusmidler og dopingmidler er vanlig, jf. beskrivelsen i punkt 19 over. Blant pasienter i rusbehandling oppgir 36 % av mennene og 8 % av kvinnene at de brukte eller har brukt anabole androgene steroider. Bruk av dopingmidler er også en markør for et mer alvorlig rusmiddelproblem. En vanlig motivasjon hos perso-

ner som bruker anabole androgene steroider er som nevnt i punkt 19.1.2 å bygge opp en kropp som er preget av langvarig misbruk av rusmidler. Hos rusmiddelavhengige kan også den lette psykoaktive effekten og effekten på kroppens belønningssystem være en motivasjon for bruk av dopingmidler.

Når personer med rusmiddelavhengighet bruker eller har annen befatning med dopingmidler til egen bruk, kan det etter omstendighetene være naturlig å si at dopinglovbruddet står i nær sammenheng med rusmiddelavhengigheten. I slike tilfeller vil det ved reaksjonsfastsettelsen være grunn til å vurdere befatningen med dopingmidler på samme måte som befatning med narkotika til egen bruk. Dette er også lagt til grunn av utvalget i merknadene til forslaget til straffutmålingsbestemmelse i straffeloven § 232 a tredje ledd, se utvalgets merknader til bestemmelsen i punkt 22.3. Dette kan gjøres med grunnlag i alminnelige straffutmålingsprinsipper, uten at det er nødvendig med en særskilt lovregulering av rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk.

Straffebestemmelsen for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler er fra 2013 og er dermed relativt ny. Lovgiver ga den gang klare signaler om at helseaspektet skal vektlegges ved reaksjonsfastsettelsen, jf. uttalelsene i Prop. 107 L (2012–2013) side 14, om at man ser for seg «utstrakt bruk av alternative reaksjoner». Disse signalene reduserer etter utvalgets syn behovet for en nærmere lovregulering av straffutmålingen.

Pedagogiske hensyn kan tale for at straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige også nevner befatning med dopingmidler, og dette kan også redusere risikoen for at rusmiddelavhengige ved en feil bøtelegges for befatning med dopingmidler. Risikoen for dette er imidlertid neppe stor, og kan motvirkes gjennom fagledelsestiltak og presis utforming av bøtedirektiver i politidistriktene.

Gjennomgangen av straffesaksstatistikk i punkt 19.2.2 og 19.2.3 viser at det anmeldes få dopingsaker etter legemiddeloven, og at det gis svært få strafferettslige reaksjoner. Dette tilsier at behovet for en lovregulering – i hvert fall for tiden – er lite.

På denne bakgrunn går utvalget ikke inn for en lovregulering av reaksjonsfastsettelsen ved rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler. Utvalget går heller ikke nærmere inn på den nærmere utformingen av en slik lovregulering.

20.3.2 Skal det etableres en egen straffutmålingsordning for personer som er avhengige av dopingmidler?

Avhengighet av dopingmidler er ikke anerkjent som avhengighetsdiagnose etter ICD-10 kapittel F10-19 om psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som skyldes bruk av psykoaktive stoffer. Avhengighet av dopingmidler er likevel anerkjent i medisinsk forskning, og diagnostiseres i praksis under diagnosen F55.5 «Misbruk av ikke avhengighetsskapende stoffer: steroider eller hormoner». Utvalget redegjør nærmere for dette i punkt 19.1.3, med henvisninger særlig til Havnes og Wisløff.

Det antas at 1–2 % av befolkningen i Norge er nåværende eller tidligere brukere av dopingmidler. Dette er et langt lavere tall enn for bruk av narkotika, jf. punkt 4.2.1 hvor det fremkommer at 27 % av personer mellom 16 og 64 år i 2022 oppga å ha brukt cannabis i løpet av livet. Det er imidlertid en høy andel av dopingbrukerne som blir avhengige – rundt én av tre brukere av AAS oppfyller kriteriene.

Formålet med straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige er å sikre at denne gruppen ikke møtes med følbare straffereaksjoner, og at de møtes med hjelpetiltak i stedet for straff. Det er også et formål å redusere stigmaet som kriminaliseringen av bruk og befatning med narkotika til egen bruk medfører. Det er i begrenset grad opplyst for utvalget i hvilken grad dette formålet gjør seg gjeldende overfor dopingmiddelavhengige, og i hvilken grad denne gruppen opplever stigmatisering. Utvalget antar at formålet om at avhengige skal møtes med helsehjelp i stedet for straff, gjør seg gjeldende også for dopingmiddelavhengige.

Utvalget mener imidlertid at dette formålet kan oppnås uten en særskilt lovregulert straffutmålingsordning for personer som er avhengige av dopingmidler. Utvalget viser til at lovgiver har gitt uttrykk for at det skal legges vekt på en helserettet tilnærming ved reaksjonsfastsettelsen. Det vises til uttalelsene i Prop. 107 L (2012–2013) side 14 om at lovgiver ser for seg «utstrakt bruk av alternative reaksjoner». Disse uttalelsene gjelder for øvrig for alle dopingbrukere, og ikke bare for personer som er avhengige av dopingmidler. Muligheten for å gi alternative reaksjoner (til bot) kommer til uttrykk i påtaledirektivet for Oslo politidistrikt, som i utgangspunktet gir anvisning på bot, men som også åpner for at det ved førstegangs overtrivelse kan vurderes alternative reaksjoner. Straffesaksstatistikken viser at det i prak-

sis i stor grad gis bot og påtaleunntatelse (med og uten vilkår) ved dopingovertridelser etter legemiddeloven.

Utvalget viser til at det per i dag er et lavt antall anmeldelser av dopingovertridelser etter legemiddeloven, og at det er svært få som hvert år blir gitt en strafferettslig reaksjon for slike lovbrudd, jf. punkt 19.2.1 og 19.2.3. Det praktiske behovet for en lovregulert straffutmålingsordning for dopingmiddelavhengige er derfor begrenset.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn ikke noen lovregulering av en straffutmålingsordning for dopingmiddelavhengige ved bruk, erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk. Utvalget går heller ikke nærmere inn på en mulig utforming av en slik regulering.

20.3.3 Særvilkår om plikt til oppmøte hos rådgivende enhet for russaker mv.

I dette punktet reises spørsmålet om hvorvidt det i dopingsaker bør gis en lovhjemmel for å reagere med særvilkår om oppmøte hos kommunal rådgivende enhet for russaker. Det er også spørsmål om det bør foretas lovendring slik at det ved påtaleunntatelse for dopinglovbrudd finnes hjemmel for å sette særvilkår om å avgi dopingprøver.

Det er etter gjeldende rett ikke hjemmel i dopingsaker for å sette særvilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Etter ordlyden i § 37 første ledd bokstav k kan slikt vilkår bare settes i saker som gjelder bruk og befatning med narkotika til egen bruk. Som beskrevet i punkt 19.2.3 er det etter § 37 første ledd heller ikke hjemmel for å sette vilkår om å delta på informasjonsmøter, motivasjonssamtaler eller lignende, ved fastsettelse av betinget påtaleunntatelse. Forebyggende særvilkår i dopingsaker kan settes av domstolene etter den generelle hjemmelen for særvilkår i straffeloven § 37 første ledd bokstav l, men denne hjemmelen kan ikke benyttes av påtalemyndigheten ved beslutning om påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd. I praksis er det lite aktuelt å bringe saker om dopinglovbrudd inn for retten, og sakene avgjøres i all hovedsak av påtalemyndigheten. Den manglende hjemmelen for å sette særvilkår ved betinget påtaleunntatelse er derfor i praksis til hinder for at det settes særvilkår som kan forebygge ytterligere bruk og som bidrar til at dopingbrukere får hjelp.

Utvalget mener det er et behov for helse-rettete strafferettslige reaksjoner i dopingsaker, på samme måte som i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Som beskrevet i punkt 19.1,

har bruk av dopingmidler et betydelig skadepotensial for den enkelte bruker, særlig ved omfattende bruk over tid. Det er en høy andel brukere som utvikler avhengighet. Hensynet til den enkelte bruker taler for at strafferettslige særvilkår brukes for å legge til rette for at brukere får tilgang til nødvendig helseinformasjon. Dette kan særlig være viktig overfor ungdom, som etter barnekonvensjonen artikkel 17 har et særlig krav på informasjon som har til formål å fremme deres moralske velferd og fysiske og psykiske helse. Samfunnsinteresser taler også for at det bør finnes hjemmel for å pålegge hjelpetiltak. Utvalget viser til de samfunnsmessige skadevirkninger av dopingbruk som begrunnet kriminaliseringen i 2013 av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler til egen bruk. Nyere forskning indikerer at det er en sammenheng mellom dopingbruk og voldelig atferd.⁸

Etter utvalgets syn er det samfunnsmessig ønskelig at den strafferettslige reguleringen av bruk, erverv og besittelse av dopingmidler ikke bare har allmennpreventiv effekt, men at reguleringen også tar sikte på å utnytte potensialet som ligger i straffetjenesten for rehabiliterende og hjelpende tiltak. Lovgiver forutsatte nettopp dette ved kriminaliseringen i 2013, jf. uttalelsene i Prop. 107 L (2012–2013) hvor departementet pekte på utviklingen i retningen av å vektlegge hjelp i stedet for straff, og at man så for seg «utstrakt bruk av alternative reaksjoner».⁹ Departementet redegjorde imidlertid ikke for hvilke alternative reaksjoner man så for seg, eller hvilke reaksjoner straffeloven åpner for. Som nevnt over er det etter gjeldende rett lite aktuelt å sette særvilkår etter straffeloven § 37 i dopingsaker. Ved bruk av påtaleunntatelse er påtalemyndigheten i praksis henvist til å gi betinget påtaleunntatelse med prøvetid etter straffeprosessloven § 69 annet ledd, det vil si uten særvilkår § 69 tredje ledd. Politiet kan naturligvis gi informasjon til siktede om hjelpetilbud, men oppfølgingen av dette vil være basert på ren frivillighet.

Etter utvalgets syn er det naturlig å vurdere om de kommunale rådgivende enhetene for russaker skal få utvidet sitt mandat til å gjelde dopingsaker, og at straffeloven § 37 første ledd bokstav k endres slik at det kan pålegges oppmøte hos enhetene i saker om dopingovertridelse etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Utvalget oppfatter imidlertid at dette ligger utenfor rammen for det utvalget skal vurdere etter man-

⁸ Havnes og Wisløff s. 17–18.

⁹ Sitatet fra proposisjonen er inntatt i punkt 19.2.3 over.

datet. Dette vil innebære å pålegge enhetene nye oppgaver, noe utvalget utfra mandatet ikke finner det riktig å ta stilling til (jf. også punkt 15.1.2). Utvalget har heller ikke innrettet arbeidet og informasjonsinnhentingen på en slik måte at det er grunnlag for å ta stilling til spørsmålet. Utvalget mener at spørsmålet bør vurderes nærmere av de berørte departementer. Den varslede stortingsmeldingen om regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet kan være en slik anledning. Selv om dopingmidler ikke er rusmidler, er det tale om temaer som er naturlig å behandle i sammenheng. Doping er også brakt inn i arbeidet med forebyggings- og behandlingsreformen gjennom utvalgets mandat.

Utvalget reiser også spørsmålet om straffeloven § 37 første ledd bokstav d bør endres slik at bestemmelsen gir hjemmel for å sette vilkår om prøvetaking også i dopingsaker. Bestemmelsen gir i dag hjemmel for å sette særvilkår om å «avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver», noe som ikke gir hjemmel for å pålegge testing for inntak av dopingmidler. Prøvetaking i dopingsaker kan i prinsippet fastsettes som særvilkår av retten etter § 37 første ledd bokstav l, men det er i praksis lite aktuelt å bringe slike saker inn for domstolene.

Dopingovertrедelser etter legemiddeloven avgjøres i all hovedsak av påtalemyndigheten med forelegg (på bot) eller påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69. Det er i dag ikke hjemmel for å gi betinget påtaleunntatelse med vilkår om prøvetaking i dopingsaker.

Utvalget har i punkt 16.7 omtalt rusprøver som særvilkår ved påtaleunntatelse ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Det er redegjort for dagens kunnskapsgrunnlag om effekten av et slikt vilkår. Det er videre fremholdt at vilkår om rusprøver etter en konkret vurdering kan være aktuelt overfor ungdom, og at dette regelmessig bør kombineres med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker. Utvalget er ikke kjent med forskning om effekten av vilkår om prøvetaking ved dopingovertrедelser, og slik forskning finnes neppe i Norge tatt i betraktning at straffeloven § 37 bokstav d ikke gir hjemmel for slike vilkår. Dette utelukker likevel ikke at et slikt vilkår kan være egnet etter en konkret vurdering i enkeltsaker, og at loven derfor generelt bør gi hjemmel for å benytte dette. Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet, men anbefaler at dette vurderes i sammenheng med spørsmålet om å endre § 37 bokstav k som nevnt over.

Del VI
Sluttkapitler

Kapittel 21

Økonomiske og administrative konsekvenser

21.1 Utvalgets forslag – oversikt

I punkt 21.1 gis en oversikt over de forslag som kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser. I punkt 21.2 til 21.5 redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser spesifikt for politiet og påtalemyndigheten, kommunale aktører, sentrale myndigheter og for private.

Utvalget foreslår i del II en ny bestemmelse i straffeloven § 232 a om bruk, erverv og besittelse av mindre mengder narkotika til egen bruk. Virkeområdet for den nye bestemmelsen omfatter bruk av narkotika, samt erverv og oppbevaring av narkotika opp til terskelverdiene for egen bruk. Forslaget til § 232 a omfatter forhold som i dag er nedre sjikt av straffeloven § 231 første ledd, og hele virkeområdet for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24. Endringen innebærer en endret systematikk i straffebestemmelsene om narkotikalovbrudd. Det er foreslått at straffeloven § 232 a skal ha en strafferamme på bøter eller fengsel inntil seks måneder, noe som er en lavere strafferamme enn etter dagens regulering. De straffeprosessuelle konsekvensene av å senke strafferammen er utredet og vurdert i punkt 11.2.

Utvalget foreslår en lovregulering av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige ved bruk, erverv og besittelse av narkotika til egen bruk, jf. forslaget til § 232 a tredje ledd. Forslaget innebærer i hovedsak en lovfesting og presisering av gjeldende rett. Virkeområdet for den foreslåtte ordningen er noe snevrere enn etter gjeldende rett, ved at personer under 18 år er holdt utenfor ordningen. Videre er beviskravene for å legge til grunn at narkotika er til «egen bruk» og at siktede er «rusmiddelavhengig», noe hevet i forhold til gjeldende rett, jf. punkt 10.6. Det at virkeområdet for ordningen er noe snevrere, og at beviskravene er noe hevet, medfører at en mindre andel enn i dag vil bli ansett som rusmiddelavhengige i rettslig forstand.

I del III om straffeprosess vurderer utvalget behovet for lovendringer som følge av at den fore-

slåtte strafferammen for mindre alvorlige narkotikalovbrudd etter straffeloven § 232 a er lavere enn etter gjeldende regulering. Den lavere strafferammen medfører i liten grad behov for lovendringer i hjemlene for ulike tvangsmidler, fordi strafferammen etter § 232 a er tilstrekkelig til å benytte de mest aktuelle tvangsmidlene (herunder kroppslig undersøkelse og ransaking). Utvalget foreslår at det fortsatt skal være hjemmel for pågrepelse i mindre alvorlige narkotikasaker, noe som nødvendiggjør en endring av straffeprosessloven § 171 annet ledd.

Utvalget foreslår at kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking og analyse av spytt skal tas i bruk av politiet ved etterforskning av mindre alvorlige narkotikalovbrudd etter straffeloven § 232 a. Utvalget foreslår at spyttprøvetaking reguleres i en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 157 b. I samme bestemmelse foreslås en lovregulering av metoden «tegn og symptomer» i saker etter straffeloven § 232 a. Prøvetaking og analyse av spytt benyttes ikke av politiet per i dag som bevis for inntak av narkotika.

Det foreslås endringer i enkelte bestemmelser om politiets og påtalemyndighetens kompetanse til å beslutte ransaking og kroppslig undersøkelse. Det er tale om mindre endringer som presiserer og klargjør gjeldende rett. Det foreslås en klargjøring og utvidelse av de krav som gjelder til ransakingsbeslutninger og rapporter om iverksettelse av ransaking. Også på dette punkt er det tale om mindre endringer, jf. punkt 13.4.

I del IV drøfter utvalget forebygging av narkotikabruk overfor barn og unge. Utvalget foreslår at betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k, skal være den foretrukne reaksjonen mot ungdom i mindre alvorlige narkotikasaker, og tiltaket bør brukes i større grad enn i dag. Utvalget foreslår også en endring av straffeloven § 37 første ledd bokstav k som etter forslaget vil gi hjemmel for at det kan pålegges inntil tre oppmøter hos rådgivende enhet for russaker i løpet av en periode på inntil

tre måneder. I dag praktiseres det kun ett obligatorisk oppmøte hos rådgivende enhet i tilfeller hvor det gis pålegg om oppmøte etter § 37 første ledd bokstav k.

Utvalget foreslår videre en ny hjemmel for at politiet, i stedet for å opprette straffesak, kan hen vise mistenkte til rådgivende enhet for russaker, jf. forslag til ny § 71 d første ledd i straffeprosessloven. Det foreslås også at politiet kan henlegge en straffesak og hen vise mistenkte til rådgivende enhet for russaker, jf. forslag til ny § 71 d annet ledd.

Utvalget foreslår også at betingede påtaleunntakelser med ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d skal benyttes i større grad enn i dag. Det foreslås en ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 18-4 som fastslår hva en slik påtaleunntakelse skal inneholde, og som setter en maksimal gjennomføringstid på tre måneder.

I del V foreslår utvalget å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Forslaget bringer strafferammen i samsvar med gjeldende straffutmålingspraksis, og er ikke ment å innebære noe endret straffenivå for dopinglovbrudd. Som følge av endringen av strafferammen faller adgangen til å bruke flere tvangsmidler i utgangspunktet bort, og utvalget foreslår enkelte lovendringer for å avbøte dette. Utvalget foreslår lovendringer slik at politiet fortsatt skal kunne benytte pågrep, ransaking av eiendom og person, samt kroppslig undersøkelse, som ledd i etterforskningen av erverv, bruk og besittelse av dopingmidler etter legemiddeloven.

21.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og påtalemyndigheten

Lovreguleringen av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige i mindre alvorlige narkotikasaker klargjør virkeområdet og vilkårene for ordningen. Forslaget vil formentlig føre til mindre usikkerhet om reaksjonsfastsettelsen i denne sakstypen. Sammenholdt med utvalgets forslag om hjemler til tvangsmiddelbruk, må det antas at forslagene vil føre til mindre usikkerhet og mer effektiv behandling av den enkelte sak, både for politiet i førstelinjen og for påtalemyndigheten.

Utvalgets forslag til straffeprosessuelle lovendringer vil medføre at politiet gis større tilgang til effektive tvangstiltak for å oppklare mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Forslagene har ikke i seg selv noen økonomiske konsekvenser, men for-

slagene legger samtidig til rette for et økt håndhevingsnivå sammenlignet med i dag. Hvorvidt det i praksis blir en økning i antallet anmeldelser for mindre alvorlige narkotikalovbrudd, og i hvilken grad, avhenger av politiets og påtalemyndighetens prioriteringer. Utvalget har fått innspill fra ulike aktører i politiet om at kapasiteten er begrenset hos politiets ordens- og etterforskningsavdelinger, og at ressursituasjonen er presset. Blant annet har *Politiets Fellesforbund* overfor utvalget gitt uttrykk for at politiet per i dag ikke har ressurser til å prioritere denne typen lovbrudd, selv om det gis tilgang til effektive tvangsmidler.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å mene noe om hvilken prioritet mindre alvorlige narkotikalovbrudd bør gis. Dersom politiske myndigheter ønsker en høyere prioritering av denne typen lovbrudd, kan det gis signaler om dette gjennom politiske styringsdokumenter (normalt statsbudsjettet, tildelingsbrev mv.), jf. også utvalgets redegjørelse i punkt 12.2.2. Hvorvidt det er naturlig med økte bevilgninger som følge av utvalgets forslag, skal ikke utvalget mene noe nærmere om. Det kan samtidig påpekes at saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd i stor grad oppstår som ledd i politiets ordenstjeneste, og at sakene som oftest krever begrenset etterforskningsinnsats utover patruljens arbeid på stedet. Antakelig vil det kunne skje en økning i håndhevingsintensiteten innenfor de ressursrammer som til enhver tid gjelder.

Utvalget vil påpeke at hensynet til å beskytte barn mot bruk av ulovlige rusmidler tilsier at myndighetene må sørge for tilstrekkelige ressurser til at forbudet håndheves overfor denne gruppen, jf. også statens plikter etter barnekonvensjonen artikkel 33.

En eventuell økning i politiets håndheving av mindre alvorlige narkotikalovbrudd vil, foruten å kreve etterforsknings- og påtaleressurser, også medføre flere beslag av narkotika. Dette vil føre til økt innsendelse av narkotikabeslag til Kripos for registrering, eventuell analyse og destruering, i tråd med riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt VI. Utvalget foreslår ingen endring i analysepraksis, og det antas at økningen i antall beslag ikke vil medføre vesentlige merkostnader.

Utvalgets forslag om å innføre spyttprøver som etterforskningsmetode i mindre alvorlige narkotikasaker vil medføre at politiet må foreta innkjøp av prøvetakingsutstyr. Utstyret og prøvetakingsmetoden er beskrevet i punkt 14.1.6.3. Det vil være hensiktsmessig og ressursbesparende for politiet å ha med prøvetakingsutstyr i patruljebiler, slik at prøvene kan tas i kontrollsituasjoner

uten at mistenkte må transporteres til arrest eller legevakt. Dersom prøvetakingsmetoden innføres over hele landet, vil det være behov for innkjøp av et betydelig antall prøvetakingssett. Prisen på prøvetakingsutstyret ligger på omtrent samme nivå som for urinprøver (ca. 200 kroner per sett). Prisen på analyse av spyttprøvene ligger også på samme nivå som urinprøver (1794 kroner per sak).¹ Innføring av prøvetaking og analyse av spytt vil dermed ikke medføre økte kostnader i seg selv. En eventuell økning i antallet narkotikasaker vil imidlertid medføre økte kostnader til prøvetakingsutstyr og analyse.

Det vil være behov for opplæringstiltak for polititjenestepersoner i prøvetaking og behandling av spyttprøver. Kravene etter Helsedirektoratets veileder IS-2231 er relativt oversiktlige, og utvalget legger til grunn at nødvendig opplæring lar seg gjennomføre ved interne opplæringstiltak i politiet. Det vil også være behov for opplæring i påtalemyndigheten i forbindelse med innføring av spyttprøver. Utvalget legger til grunn at dette kan gjennomføres ved alminnelige fagledelsestiltak i påtalemyndigheten.

Utvalgets forslag om tvangsmiddelbruk i dopingsaker etter legemiddeloven legger til rette for at det kan avdekkes flere slike saker enn i dag. Hvorvidt dette vil skje i praksis avhenger, på samme måte som for mindre alvorlige narkotikasaker, av prioriteringer i politiet og påtalemyndigheten. Antallet anmeldelser av dopingsaker etter legemiddeloven har vært relativt lavt fra 2013 og frem til i dag, og nivået har vært særlig lavt de siste årene (se punkt 19.2.2). Utvalget legger til grunn at en eventuell økning i antallet anmeldelser ikke vil medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for politiet og påtalemyndigheten.

Utvalgets forslag til ny bestemmelse i straffeloven § 232 a vil føre til behov for at politiets saksbehandlingssystemer må tilpasses den nye straffebestemmelsen. Forslaget til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d vil være et nytt grunnlag for henleggelse, noe som vil føre til behov for endring av politiets kodesystem for saksvgjørelser. Det vil også være behov for fagledelsestiltak fra Den høyere påtalemyndighet om bruken av bestemmelsen, for å sikre ensartet praktisering i politidistriktene. Behovene for tiltak må antas å kunne håndteres innenfor eksisterende systemer for utvikling og fagledelse i politiet og påtalemyndigheten.

21.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene

Utvalget har fremsatt flere forslag som vil bidra til at det kommer flere saker til behandling i de kommunale rådgivende enhetene for russaker. Det vises særlig til utvalgets forslag om å gi politiet økt tilgang til bruk av tvangsmidler, herunder bruk av kroppslig undersøkelse, for å avdekke mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Tilgangen til effektive tvangsmidler vil føre til flere oppklarte saker og flere strafferettslige reaksjoner, herunder med vilkår om oppmøte hos de rådgivende enhetene etter straffeloven § 37 første ledd bokstav k. Utvalget har også anbefalt at betinget påtaleunntakelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet skal være den primære reaksjon overfor ungdom under 18 år, ved overtrudelse av straffeloven § 232 a. Forslaget til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d innebærer at politiet etter en konkret vurdering kan henlegge straffesaken og henviser personen til de rådgivende enhetene. Samlet sett er det grunn til å forvente en vesentlig økning i saksmengden hos de rådgivende enhetene.

I tillegg til at saksmengden vil øke, innebærer utvalgets forslag også at den enkelte sak vil bli mer ressurskrevende for de rådgivende enhetene. Det vises til utvalgets forslag om endring i straffeloven § 37 første ledd bokstav k, om at det skal kunne pålegges inntil tre møter hos enhetene over en periode på inntil tre måneder.

Det er ikke mulig for utvalget å beregne de økonomiske konsekvensene for kommunene av utvalgets forslag. Den faktiske økningen i saksmengden vil i stor grad avhenge av politiets og påtalemyndighetens prioriteringer. På bakgrunn av innspill utvalget har mottatt fra *KORUS*, *Helse-direktoratet* og enkelte kommuner, legger utvalget til grunn at det er betydelig ledig kapasitet i de rådgivende enhetene per i dag. Dette varierer nok likevel mellom kommunene, blant annet avhengig av hvordan kommunene har valgt å organisere enhetene. Hvorvidt kapasiteten er tilstrekkelig til å håndtere den økte saksmengden er det ikke mulig å vurdere samlet for alle kommuner. Utvalget antar at kommunene i stor grad vil være i stand til å håndtere en økt saksmengde innenfor gjeldende økonomiske rammer, men at dette vil variere mellom kommuner. Utviklingen i saksmengde og saksbehandlingstid bør overvåkes av helsemyndighetene for å sikre tilstrekkelig kapasitet over tid.

Kommunene tillegges en ny oppgave når det gjelder innkalling av personer som henvises til rådgivende enhet for russaker etter forslag til ny

¹ Brev 22. mars 2024 fra Oslo Universitetssykehus, Avdeling for rettsmedisinske fag, til utvalget (digitalt vedlegg til utredningen), s. 4-5.

§ 71 d i straffeprosessloven, jf. også forslaget til endring i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd. Kommunene må etablere et system for innkalling av disse personene, og eventuelt et system for å fange opp barn som ikke møter, men som antas å ha et hjelpebehov (se punkt 17.5.1 siste avsnitt). Utvalget antar at denne oppgaven kan håndteres av de kommunale rådgivende enhetene som er opprettet, og at forslaget i begrenset grad medfører økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

21.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for sentrale myndigheter

Den nye § 232 a i straffeloven medfører en endret systematikk for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Dette vil ha administrative konsekvenser for sentrale myndigheter som forholder seg til den strafferettslige reguleringen av narkotikalovbrudd. Dette omfatter utlendingsmyndigheter, veitrafikkmyndigheter, tollvesen mv. Endringen kan medføre behov for endring av sektorregelverk (lover, forskrifter og instruksjoner mv.) som inneholder henvisninger til dagens straffelov § 231 og legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24. Utvalget har ikke foretatt noen uttømmende kartlegging av slikt regelverk ut over de strafferettslige og straffeprosessuelle konsekvenser som er beskrevet i utredningen. Det legges til grunn at det i hovedsak vil dreie seg om en ren endring av lovhensvisninger. Ut fra de undersøkelser utvalget har gjort, antas endringsbehovet først og fremst å gjelde forskrifter og instruksjoner.

Den nye § 232 a vil ha betydning for Statistisk sentralbyrås innhenting og utarbeidelse av statistikk over narkotikalovbrudd. Den nye bestemmelsen gjør at all befatning med narkotika til egen bruk (innenfor terskelverdiene) vil falle inn under § 232 a, noe som vil gi langt bedre forutsetninger for å lage treffsikker statistikk over utviklingen i denne typen lovbrudd enn i dag. Dette vil gi positive samfunnsmessige konsekvenser, noe også *riksadvokaten* er inne på i sitt innspill til utvalget.

Utvalgets straffeprosessuelle forslag legger til rette for en økt grad av håndheving av mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Forslagene fra utvalget legger også opp til en økning i antall saker som vil bli sendt til de kommunale rådgivende enhetene for russaker, jf. over. Økningen i antallet straffesaker og saker som henvises til de kommunale rådgivende enhetene, kan føre til at flere per-

soner med rusmiddellidelser søker helsehjelp. Dette kan igjen føre til økt belastning på spesialisthelsetjenesten. Det er ikke mulig for utvalget å gjøre noen nærmere vurdering av dette, og de eventuelle økonomiske konsekvensene dette vil ha for spesialisthelsetjenesten.²

Forslaget om en ny hjemmel for kroppslige undersøkelser i form av prøvetaking og analyse av spytt i mindre alvorlige narkotikasaker vil medføre at Oslo universitetssykehus og andre rettsmedisinske miljøer i spesialisthelsetjenesten vil motta flere spyttprøver til analyse enn i dag. Som utvalget har beskrevet i punkt 14.1.6.2, er det per i dag Oslo universitetssykehus og St. Olavs hospital som utfører analyse av spyttprøver, og disse mottar allerede en betydelig mengde prøver fra andre rekvirenter. Hvorvidt den økte mengden innsendte prøver vil kunne håndteres innenfor gjeldende praktiske og økonomiske rammer, er det ikke mulig for utvalget å vurdere nærmere.

Utvalgets forslag om endringer i straffeloven § 37 første ledd bokstav k vil føre til behov for endringer i Helsedirektoratets veiledende materiale for de kommunale rådgivende enhetene i russaker. Materialet må revideres på bakgrunn av at det heretter skal kunne pålegges inntil tre møter i løpet av en periode på tre måneder. Det er også behov for retningslinjer for de sakene som blir henvist fra politiet eller påtalemyndigheten etter forslag til ny § 71 d i straffeprosessloven (se utvalgets merknader om dette i punkt 17.5.1, siste avsnitt).

Utvalget anbefaler i punkt 16.6.3 at helsemyndighetene etablerer et system for å kunne overvåke saksutviklingen i de kommunale rådgivende enhetene, og for å evaluere om enhetene fungerer etter hensikten. Per i dag har helsemyndighetene i liten grad kunnskap om hvor mange saker som er henvist til de rådgivende enhetene, hvor mange som møter ved enhetene og hvor mange som samtykker til å bli henvist til videre oppfølging og helsehjelp. Det er nødvendig at sentrale myndigheter skaffer seg slik kunnskap, og at det gjennomføres en systematisk evaluering av enhetenes virksomhet for å måle effekten av tiltaket. Hvordan et slikt system skal innrettes, og hvilke kostnader dette vil medføre, må bli gjenstand for nærmere utredning av ansvarlige myndigheter.

² I Prop. 92 L (2020–2021) s. 87 legger departementet til grunn at det ikke finnes «opplysninger som skulle tilsi at det finnes større grupper av personer som i dag er ukjente for kommunene og som bruker narkotika i et slikt omfang at det utløser rett til nødvendige helsetjenester, verken fra kommunen eller spesialisthelsetjenesten».

21.5 Økonomiske og administrative konsekvenser for private

Utvalgets forslag til lovregulering av straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige innebærer, som nevnt i punkt 21.1, at ordningen får et noe snevrere virkeområde enn etter gjeldende rett, og at beviskravene for å anvende ordningen heves noe. Dette vil naturlig føre til at færre personer vil bli ansett som rusmiddelavhengige i strafferettslig forstand, og at de vil få sin reaksjon vurdert på vanlig måte. Normalstraffen for mindre alvorlige narkotikalovbrudd overfor voksne er bot, og utvalgets forslag vil dermed medføre at flere personer blir ilagt følbare økonomiske reaksjoner. Det samlede omfanget av økningen i bøter vil avhenge av politiets prioritering av denne typen lovbrudd og er ikke mulig for utvalget å anslå nærmere.

Overfor ungdom under 18 år vil utvalgets forslag til endringer i straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige ha liten økonomisk betydning. Utvalget foreslår ingen endring i dagens straffutmålingspraksis hvor ungdom under 18 år i liten grad ilegges bøter i saker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Utvalget foreslår at reaksjonen overfor ungdom normalt skal være betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos kommunal rådgivende enhet for russaker, jf. punkt 16.6.3. En slik reaksjon innebærer ingen direkte økonomiske byrder for ungdommen.

Reaksjonen vil imidlertid innebære andre byrder i forbindelse med oppfyllelse av oppmøteplikten. Ved manglende overholdelse av vilkårene i påtaleunntatelsen kan det bli nødvendig med illeggelse av bot, men utvalget antar at dette bare vil skje unntaksvis.

Utvalget har fremmet ulike forslag som forventes å øke antallet straffesaker om mindre alvorlige narkotikalovbrudd, jf. beskrivelsen av dette over. Dette vil føre til at flere personer gis strafferettslige reaksjoner enn i dag, både i form av bøter, betingede påtaleunntatelser og andre reaksjoner. Det er i liten grad grunn til å vente en økning i antall personer som dømmes til fengselsstraff, da dette kun helt unntaksvis vil være aktuelt ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk etter forslaget til ny § 232 a i straffeloven.

Utvalget har foreslått en ny hjemmel i straffeprosessloven § 71 d for at politiet kan unnlate å iverksette etterforskning i saker etter straffeloven § 232 a, kombinert med en henvisning til frivillig møte hos kommunal rådgivende enhet for russaker. Forslaget åpner også for at en iverksatt etterforskning kan henlegges av påtalemyndigheten, med henvisning til frivillig møte hos rådgivende enhet. Forslaget innebærer ingen plikt til å ta imot tilbudet om møte, og utvalget foreslår ikke at det skal være noen sanksjon ved unnlatt oppmøte. Forslaget medfører dermed ikke noen økonomiske byrder for de som blir henvist.

Kapittel 22

Merknader til de foreslåtte endringene i lov og forskrift

22.1 Til endringene i straffeprosessloven

Til straffeprosessloven § 71 d

Straffeprosessloven § 71 d er en ny bestemmelse som klargjør at politiet og påtalemyndigheten kan henwise en person til rådgivende enhet for russaker, enten uten å opprette straffesak eller i forbindelse med at straffesaken henlegges. Forslagene er omtalt i punkt 17.5.1.

Første ledd angir at politiet kan henwise mistenkte til rådgivende enhet for russaker istedenfor å opprette straffesak etter straffeloven § 232 a. *Annet ledd* angir at påtalemyndigheten kan beslutte å henlegge en straffesak om overtredelse av straffeloven § 232 a og henwise mistenkte til rådgivende enhet for russaker.

I begge tilfeller vil rådgivende enhet for russaker etter utvalgets forslag ha plikt til å ta imot personen som er henvist til enheten, jf. også forslaget til endring av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b, men det vil være frivillig for personen å møte. Manglende oppmøte etter innkalling, får ikke strafferettslige konsekvenser.

Tredje ledd regulerer hvilke momenter som politiet og påtalemyndigheten særlig skal legge vekt på i vurderingen. Dette er de samme momentene som i utvalgets forslag til straffeloven § 232 a annet ledd, og det vises til spesialmerknadene til dette forslaget.

Overfor personer under 18 år vil det ofte være uheldig at straffesak ikke opprettes, og mindreårige er også i kjerneområdet for hvem som bør gis påtaleunntatelse med særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker. For personer under 18 år er derfor betinget påtaleunntatelse med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker, den mest nærliggende påtaleavgjørelsen. Alternativet i annet ledd kan likevel etter omstendighetene være aktuelt blant annet dersom henleggelse vil kunne bidra til en vesentligere raskere saksbehandling overfor en person med et hjelpebehov, og personen ikke tidligere er ilagt en reaksjon for overtredelse

av straffeloven § 232 a. Etter omstendighetene kan henleggelse og overføring av saken til rådgivende enhet for russaker også være aktuelt dersom det er tvil om det strafferettslige relevante faktum (bevissets stilling), eller forfølgningen ikke er i det offentliges interesse, jf. straffeprosessloven § 62 a annet og tredje ledd.

Til § 157

I straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse foreslår utvalget for det første et nytt annet ledd. Forslaget har sammenheng med at strafferammen for erverv, bruk og besittelse av dopingmidler foreslås senket til bot. Det er omtalt i punkt 20.2.2. For det andre foreslås det enkelte endringer i dagens tredje og fjerde ledd (som blir nye fjerde og femte ledd) og et nytt siste ledd. Disse endringene er omtalt i punkt 14.1.7.1 og 14.1.7.3, og har sammenheng med endringer som foreslås i reglene om ransaking.

Nytt *annet ledd* gjør unntak fra strafferammekravet i første ledd for kroppslig undersøkelse i saker om dopinglovbrudd etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Forslaget er et tiltak for å avbøte de prosessuelle konsekvensene av utvalgets forslag om å fjerne fengselsstraff fra strafferammen for dopinglovbrudd etter legemiddeloven. Forslaget åpner for at det fortsatt vil være hjemmel for å benytte urin- og blodprøve for å påvise inntak av dopingmidler. Lovendringen innebærer bare at det gjøres unntak fra strafferammekravet i første ledd. De øvrige vilkår for å bruke kroppslig undersøkelse må være oppfylt.

Forholdsmessighetskravet utgjør en viktig begrensning for adgangen til prøvetaking i dopingsaker. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak, og det bør ikke gjelde noen generell presumsjon for om prøvetaking er forholdsmessig eller ikke i denne sakstypen. Prøvetaking bør normalt ikke benyttes overfor personer som er rusmiddelavhengige eller er avhengige av dopingmidler. Det vises til nærmere omtale av endringsforslaget i punkt 20.2.2.4.

Dagens annet ledd endres ikke, men blir nytt *trede ledd*.

I dag regulerer tredje og fjerde ledd hvem som kan beslutte kroppslig undersøkelse og stiller krav til saksbehandlingen og beslutningen. Reguleringen er flyttet til nye fjerde og femte ledd og endret noe. I *fjerde ledd første punktum* er samtykkeunntaket tatt ut av lovteksten. Bestemmelsen oppstiller derfor bare hovedregelen om at retten må beslutte kroppslig undersøkelse. Endringen medfører at ordet «han» må erstattes med «mistenkte» i *annet punktum*.

Samtykkeunntaket er flyttet til *femte ledd første punktum* for å markere at samtykke fra mistenkte bare leder til at påtalemyndigheten får beslutningskompetanse. Det er også tilføyd et krav om at samtykket må være skriftlig. På den måten blir samtykkekravet det samme som i straffeprosessloven § 197 om ransaking. Dagens fjerde ledd annet og tredje punktum er uten endring videreført i femte ledd *annet og tredje punktum*.

I *femte ledd første punktum* er det også gjort en språklig klargjøring av når påtalemyndigheten har hastekompetanse. Klargjøringen svarer til den som er gjort i straffeprosessloven § 197 annet ledd om ransaking. Det vises til punkt 13.3.5.1 og merknadene til § 197 annet ledd.

Dagens femte ledd endres ikke, men blir nytt *sjetle ledd*.

Utvalget foreslår et nytt *sjuende ledd* om iverksetting ved bruk av makt. Forslaget har dels sammenheng med at bruk av makt ikke er nevnt i § 157 selv om makt også i dag kan benyttes ved iverksetting av en kroppslig undersøkelse. Det vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 14.1.1. Dels har forslaget sammenheng med at bruk av makt foreslås regulert i straffeprosessloven § 195 om personransaking. Dersom bruk av makt reguleres i tilknytning til personransaking, er det naturlig med en tilsvarende regulering i § 157. Det vises til utvalgets vurdering i punkt 14.1.7.3.

Bestemmelsen skal bare gi bruk av makt (tvang) et klarere grunnlag i straffeprosessloven. Forslaget åpner ikke for bruk av makt i større grad eller på annen måte enn i dag.

Første punktum omhandler bruk av makt ved selve iverksettingen av en kroppslig undersøkelse. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om undersøkelsen skal foretas av politiet selv eller med bistand av helsepersonell. I begge situasjoner er det politiet som vil stå for maktbruken. Maktbruken kan typisk bestå i å holde personen fast slik at den kroppslige undersøkelsen kan gjennomføres.

Annet punktum omhandler maktbruk i grenseland mot frihetsberøvelse. Gjennomføringen av en

kroppslig undersøkelse forutsetter at personen oppholder seg der undersøkelsen skal finne sted. Der politiet selv skal foreta undersøkelsen på stedet, kan det være nødvendig å holde personen tilbake inntil undersøkelsen er utført. Vel så aktuelt er det at personen skal undersøkes et annet sted enn der hen ble påtruffet og må bringes dit. Flere typer av kroppslig undersøkelse skal utføres av helsepersonell, se påtaleinstruksen § 10-5. Og da må personen typisk bringes til legevakten. Samtidig er det i forslaget presisert at politiet bare kan holde personen tilbake i den utstrekning det er nødvendig for å gjennomføre den kroppslige undersøkelsen. Verken tidsmessig eller stedsmessig kan maktbruken gå ut over hva som er strengt nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen. I den grad ytterligere frihetsinnskrenkning er nødvendig, må personen eventuelt pågripes.

Om makt kan tas i bruk i en konkret situasjon, og hvor mye makt og hvilken type makt som kan brukes, reguleres av andre regler. Det følger av § 157 første ledd første punktum at kroppslig undersøkelse kan foretas «når det [...] ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep». Forholdsmessighetskravet gjelder også ved iverksettingen. Bruk av makt i den konteksten som omtales her, er en del av iverksettingen. Videre er det i påtaleinstruksen § 10-4 tredje ledd presisert at det «bare [kan] brukes makt i det omfang og så lenge det er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen på tilfredsstillende måte», og at det «ikke [kan] brukes makt som innebærer fare eller betydelig smerte for mistenkte». I tillegg oppstiller politiloven § 6 allmenne krav til politiets tjenesteutførelse, som også gjelder der det er spørsmål om å anvende makt ved iverksetting av en kroppslig undersøkelse. Reglene innebærer blant annet at makt bare kan anvendes dersom det er nødvendig og forholdsmessig, og at det ikke kan tas i bruk sterkere maktmidler enn hva som er nødvendig og forholdsmessig.

Til § 157 a

Straffeprosessloven § 157 a er en særlig bestemmelse om kroppslig undersøkelse av mistenkte for å avklare om hen er smittet av en seksuelt overførbart infeksjon. Bestemmelsen ble tilføyd i straffeprosessloven ved lov nr. 90/2017. En kroppslig undersøkelse i medhold av § 157 a foretas for å ivareta fornærmedes behov for avklaring. Det er med andre ord formålet med undersøkelsen som begrunner en særlig regulering i § 157 a.

Bestemmelsen er utformet etter mønster av § 157, og § 157 a første ledd annet punktum fast-

setter at reglene i «§ 157 første ledd annet punktum og annet ledd gjelder tilsvarende». Utvalget foreslår at oppregningen i *første ledd annet punktum* suppleres ved at det tilføyes en henvisning til den nye bestemmelsen om maktbruk i § 157 sjuende ledd. Det vises til omtalen av forslaget til endring av § 157 a i punkt 14.1.7.3. For øvrig vises det til merknadene til endringen av § 157.

I tillegg er henvisningene i § 157 a til deler av § 157 justert på grunn av endringene i § 157. Henvisningen i *første ledd annet punktum* til § 157 annet ledd er endret til § 157 tredje ledd, mens henvisningen i *annet ledd annet punktum* til § 157 fjerde ledd annet og tredje punktum er endret til femte ledd annet og tredje punktum.

Til § 157 b

I § 157 b foreslår utvalget en helt ny bestemmelse. Første ledd regulerer undersøkelse av tegn og symptomer på bruk av narkotika, mens annet til fjerde ledd regulerer prøvetaking for å avklare om personen har inntatt narkotika. Den nye bestemmelsen modifierer og supplerer den allmenne bestemmelsen om kroppslig undersøkelse i straffeprosessloven § 157. Forslagene er omtalt i punkt 14.1.7.2 og 14.2.2.

Første ledd regulerer undersøkelse av tegn og symptomer på bruk av narkotika. Det bestemmelser regulerer er en «særskilt undersøkelse». Med dette menes at politiet anmoder en person de er i kontakt med om å medvirke til at politiet kan observere eller undersøke ulike kroppslige funksjoner eller reaksjoner hos personen, slik som blant annet størrelsen på pupillene, pupillenes reaksjon på lys, personens puls, balanse, tidsforståelse mv. Formuleringen «særskilt undersøkelse» skal markere at politiet uavhengig av bestemmelsen og i kraft av handlefriheten passivt kan observere personer på avstand og personer de er i kontakt med. En «særskilt undersøkelse» foreligger først der politiet er i kontakt med personen og anmoder om medvirkning til at ulike observasjoner og undersøkelser kan gjennomføres.

Politiet kan ikke bruke makt for å undersøke tegn og symptomer. En hjemmel for bruk av makt finnes ikke i første ledd, og første ledd viser ikke til bestemmelsen om bruk av makt i nye sjuende ledd i § 157. Politiet kan heller ikke utsette personen for et utilbørlig press for at hen skal medvirke. Men manglende medvirkning er i prinsippet en relevant omstendighet i en vurdering av om mistankekravet i annet ledd om spyttprøve er oppfylt. Men det må vurderes konkret om det er grunnlag for å trekke bevismessige slutninger fra

manglende medvirkning hos mistenkte. Og i den grad bevismessige slutninger kan trekkes i en konkret situasjon, dreier det seg om et bevis med en usikker pålitelighet, og dermed begrenset vekt.

Hjemmelen i første ledd opererer med tre grunnvilkår. Det første er at personen med «rimelig grunn» kan mistenkes for bruk av narkotika. Mistankekravet «rimelig grunn» stiller moderate krav til mistankens styrke og er et lavere mistankekrav enn «skjellig grunn». En «rimelig grunn» til mistanke forutsetter at det foreligger objektive holdepunkter for at personen har inntatt narkotika, men sannsynlighetsovervekt kreves ikke.

Det andre grunnvilkåret er at en særskilt undersøkelse av tegn og symptomer antas å være av betydning for opplysningen av saken. Med «saken» menes saken om overtredelse av straffeloven § 232 a. Formålet med en undersøkelse av tegn og symptomer må være å klarlegge om det skal besluttet prøvetaking i medhold av § 157 b annet ledd, eventuelt i medhold av § 157. Med andre ord skal hjemmelen bare bidra til at politiet får et bedre grunnlag for å avgjøre om mistankekravet for prøvetaking er oppfylt.

Det tredje grunnvilkåret er at en særskilt undersøkelse av tegn og symptomer ikke er et uforholdsmessig inngrep. Forholdsmessighetskravet skal tolkes på samme måte som det allmenne forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Grunnen til at forholdsmessighet er inntatt som et vilkår i første ledd er at § 157 b ikke står i lovens fjerde del om tvangsmidler, der en finner § 170 a. Når det gjelder forholdsmessighetskravet i første ledd, er det særlig grunn til å fremheve to omstendigheter. Det ene er mistankens styrke. Mistankekravet i første ledd er moderat og graden av mistanke ut over minstekravet er et moment av vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Videre må det tillegges vekt hvor undersøkelsen skal finne sted, ikke minst om andre personer vil kunne observere undersøkelsen mens den pågår.

Dersom grunnvilkårene er oppfylt, «kan» det foretas en særskilt undersøkelse av tegn og symptomer. Politiet må konkret vurdere om det i den aktuelle saken er nødvendig og hensiktsmessig å foreta en slik undersøkelse, sml. § 170 a første punktum.

Første ledd fastsetter at en «polititjenesteperson» kan «foreta» undersøkelsen. Ordet «foreta» skal tolkes vidt. Det sikter ikke bare til iverksettingen, men også til beslutningen om å ta metoden i bruk. Hvorvidt mistankekravet er oppfylt vil

normalt avhenge av tjenestepersonens observasjoner på stedet, noe som innebærer at tjenestepersonen selv normalt har et sikrere beslutningsgrunnlag enn en politijurist som har fått informasjonen formidlet til seg. Tiltaket er også moderat inngripende.

En særskilt undersøkelse av tegn og symptomer i medhold av første ledd er et etterforsknings-skritt. Bruk av metoden forutsetter derfor at etterforskning er eller blir iverksatt. Om etterforskning ikke alt er iverksatt, blir etterforskning iverksatt i og med at metoden tas i bruk. Den metoden brukes mot vil ha status som mistenkt. Selv om mistanken om en straffbar handling kan være moderat, er målet med tiltaket å avklare om personen er skyldig i et lovbrudd. Men slik utvalget ser det, får personen ikke status som siktet ved at metoden tas i bruk. Etter straffeprosessloven § 82 første ledd tredje alternativ får en person riktig nok status som siktet når «det er besluttet eller foretatt pågripelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot ham». Frivilligheten rundt tiltaket og inngrepets moderate karakter tilsier at det ikke bør klassifiseres som «liknende forholdsregler».

Annet og tredje ledd regulerer innhenting av spyttprøve. *Annet ledd første punktum* oppstiller tre materielle vilkår. Spyttprøve kan innhentes når en person med skjellig grunn kan mistenkes for overtrudelse av straffeloven § 232 a, det antas at tiltaket har betydning for opplysning av saken og inngrepet ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

Mistankekravet svarer til det i straffeprosessloven § 157 første ledd og skal forstås på samme måte. Med andre ord må det være sannsynlighetsovervekt for at personen er skyldig. Det er ikke tatt med en henvisning til § 157 tredje ledd (dagens annet ledd), som gjør unntak fra kravet om tilregnelighet og til en viss grad fra skyldkravet. Årsaken er at unntak er upraktisk der mistanken gjelder brudd på straffeloven § 232 a.

Også vilkåret om at innhenting av spyttprøve må antas å ha betydning for opplysningen av saken svarer til et vilkår i § 157 første ledd. Vil-kåret kan ikke tolkes så strengt at prøvetaking er utelukket dersom mistenkte har tilstått. Det må vurderes konkret om bevisinnhenting i form av prøvetaking er nødvendig ved siden av tilståelsen. En tilståelse bør støttes av andre bevis. Videre er det alltid en risiko for at en tilståelse kan trekkes. For øvrig er prøvetaking først og fremst egnet til å opplyse om mistenkte har brukt narkotika. Prøvetaking er i mindre grad egnet til å avklare om mistenkte har ervervet eller innehatt narkotika til

egen bruk, men kan etter omstendighetene også være relevant for å belyse erverv eller innehav.

Det tredje vilkåret er at prøvetaking ikke er et uforholdsmessig inngrep. I utgangspunktet må forholdsmessighetskravet tolkes på samme måte som i straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Men det ligger forutsetningsvis i den nye hjemmelen at innhenting av spyttprøve ofte ikke er et uforholdsmessig inngrep. Formålet med bestemmelsen er nettopp å gjøre det mulig å håndheve straffebudet i straffeloven § 232 a på en hensiktsmessig måte. Hvorvidt prøvetaking er uforholdsmessig må vurderes konkret, og det skal ikke gjelde en allmenn presumsjon i en bestemt retning. Samtidig vil de momenter som er nevnt i annet ledd i straffeloven § 232 a, ha stor betydning for hvem det er forholdsmessig å innhente en spyttprøve fra. Disse momentene er mistenktes alder, om det er grunn til å tro at mistenkte har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av narkotika, og gjerningsstedet. Tidlig avdekking av narkotikabruk hos unge personer ligger i kjernen av formålet med den nye hjemmelen. På den annen side vil det normalt være uforholdsmessig å innhente en prøve når mistenkte må antas å være rusmiddelavhengig.

Annet ledd annet punktum fastsetter at reglene i § 157 sjette ledd (dagens femte ledd) om bruk av en innhentet prøve gjelder tilsvarende.

Tredje ledd første punktum regulerer hvem som kan beslutte at en spyttprøve skal innhentes. Beslutningskompetansen er lagt til påtalemyndigheten. Dette betyr at en kjennelse fra retten aldri er påkrevd, og at en polititjenesteperson aldri har beslutningskompetanse. Tredje ledd *annet punktum* fastsetter at reglene i § 157 femte ledd annet og tredje punktum (dagens fjerde ledd annet og tredje punktum) gjelder tilsvarende når påtalemyndigheten treffer en beslutning om innhenting av spyttprøve. Utgangspunktet er at beslutningen skal være skriftlig og begrunnet. Henvisningen til § 157 femte ledd annet og tredje punktum må forstås slik at også de supplerende reglene i påtaleinstruksen § 10-4 annet og tredje ledd gjelder. Særlig viktig er tredje ledd, som oppstiller en hovedregel om kontradiksjon.

Innhenting av spyttprøve må klassifiseres som «liknende forholdsregler» etter straffeprosessloven § 82 første ledd tredje alternativ. En beslutning fra påtalemyndigheten om at spyttprøve skal innhentes medfører derfor at mistenkte får status som siktet.

En beslutning om innhenting av spyttprøve iverksettes av en polititjenesteperson. I påtaleinstruksen § 10-5 tredje ledd foreslås det presisert

at spyttprøve er en form for kroppslig undersøkelse som også kan utføres av en polititjenesteperson, dvs. at helsepersonell ikke må bistå med innhenting. Forutsetningen for at en polititjenesteperson selv kan innhente prøve er imidlertid at hen har fått relevant opplæring.

Etter at spyttprøven er innhentet, skal det skrives en rapport. Utvalget forslår ikke en egen regel om dette, verken i nye § 157 b eller i påtaleinstruksen. Bestemmelsen om rapportplikt ved kroppslig undersøkelse i påtaleinstruksen § 10-8 passer også ved innhenting av spyttprøve i medhold av § 157 b, og utvalget legger til grunn at bestemmelsen vil gjelde.

Den nye hjemmelen for innhenting av spyttprøve åpner ikke for bruk av makt. Med andre ord forutsetter innhenting at mistenkte er villig til å medvirke. *Fjerde ledd* regulerer situasjonen der mistenkte ikke er villig til å medvirke. I *første punktum* er det fastsatt at reglene i § 157 gjelder. Dette betyr både at de materielle vilkårene, reglene om beslutningskompetanse og saksbehandling, og bestemmelsen om maktbruk i § 157, gjelder. Det som er aktuelt er å beslutte innhenting av urin- eller blodprøve, og eventuelt iverksette innhenting med makt.

Ved manglende medvirkning fra mistenkte skal det verken være slik at en urin- eller blodprøve alltid skal innhentes eller slik at prøvetaking skal vurderes helt uavhengig av mistenktes manglende vilje til å medvirke til spyttprøve. Dette er signalisert i *annet punktum*, som fastsetter at den manglende medvirkningen fra mistenkte skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. På den ene side skal manglende medvirkning til spyttprøve ikke enkelt lede til at en prøve ikke innhentes, og dermed til at mistenkte ikke risikerer straffeforfølgning. På den annen side må selvsagt den som treffer avgjørelsen se hen til om mistenktes motstand var velbegrunnet i lys av hvem som først og fremst er i målgruppen for prøvetaking i medhold av nye § 157 b.

For øvrig er det i fjerde ledd *første punktum* markert at § 157 gjelder der det må antas at en spyttprøve ikke er egnet til å opplyse saken. Det siktes her til situasjonen der en spyttprøve ikke vil avdekke et inntak av narkotika. En spyttprøve er ikke alltid egnet til å avdekke inntak av narkotiske stoffer, jf. fremstillingen i punkt 14.1.6.2.

Til § 158

Straffeprosessloven § 158 er en særlig bestemmelse om innhenting av biologisk materiale med sikte på å gjennomføre en DNA-analyse. Bestem-

melsen oppstiller noe mer liberale vilkår for denne typen kroppslig undersøkelse enn hva som følger av straffeprosessloven § 157.

Første ledd annet punktum fastsetter at regelen i «§ 157 annet ledd gjelder tilsvarende». Utvalget foreslår at *første ledd annet punktum* suppleres ved at det tilføyes en henvisning til den nye bestemmelsen om maktbruk i § 157 sjuende ledd. Det vises til omtalen av forslaget til endring av § 158 i punkt 14.1.7.3. Endringen er naturlig, ikke minst fordi § 158 tredje ledd annet punktum forutsetter at innhenting av biologisk materiale kan skje ved bruk av «tvang». For øvrig vises det til merknadene til endringen av § 157.

I tillegg er henvisningene i § 158 til deler av § 157 justert på grunn av endringene i § 157. Henvisningen i *første ledd annet punktum* til § 157 annet ledd er endret til § 157 tredje ledd, mens henvisningen i *tredje ledd fjerde punktum* til § 157 fjerde ledd annet og tredje punktum er endret til femte ledd annet og tredje punktum.

Til § 160

Straffeprosessloven § 160 første punktum regulerer adgangen til å ta fingeravtrykk og foto av mistenkte og domfelte personer. Innhenting av fingeravtrykk må ses på som en kroppslig undersøkelse. Det sentrale med § 160 første punktum når det gjelder fingeravtrykk, er at bestemmelsen opererer med vesentlig mer liberale vilkår enn straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse.

Annet punktum i § 160 fastsetter at regelen i «§ 157 annet ledd gjelder tilsvarende». Utvalget foreslår at *annet punktum* suppleres ved at det tilføyes en henvisning til den nye bestemmelsen om maktbruk i § 157 sjuende ledd. Det vises til omtalen av forslaget til endring av § 160 i punkt 14.1.7.3. Endringen er naturlig, ikke minst fordi påtaleinstruksen § 11-4 oppstiller en skranke for bruk av makt ved innhenting av fingeravtrykk eller foto. For øvrig vises det til merknadene til endringen av § 157.

I tillegg er henvisningen i § 160 *annet punktum* til § 157 annet ledd endret til § 157 tredje ledd på grunn av endringene i § 157.

Til § 170 a

Forholdsmessighetskravet ved bruk av tvangsmidler fremgår av straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Utvalget foreslår å endre hvordan *annet punktum* beskriver hvilke momenter som har betydning i vurderingen. I dag er lovens for-

mulering «sakens art og forholdene ellers». Utvalget foreslår å supplere beskrivelsen av hvilke momenter som positivt angis, slik at den blir «sakens art, inngrepets art, hensynet til retts-håndhevelse, hensynet til den inngrepet rettes mot og forholdene ellers». Forslaget går i samme retning som forslaget til Straffeprosessutvalget, men valget av hvilke momenter som fremheves er noe annerledes. Det vises til punkt 12.5.6.

Et sentralt formål med dette utvalgets forslag er å løfte frem momentet «hensynet til retts-håndhevelse». Momentet har to sider. Dels dekker momentet det mer allmenne: hvor viktig bruken av tvangsmidlet er for å kunne håndheve brudd på det aktuelle straffebudet. Momentet tilkjenner at det bør unngås at en type lovbrudd nærmest reelt sett (de facto) blir avkriminalisert fordi effektive etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige. Når det gjelder etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker, har dette særlig en side mot ransaking for å avdekke innehav, og kroppslig undersøkelse i form av prøvetaking for å avdekke bruk.

På den annen side tilkjenner momentet også motsatsen til dette. Dersom andre etterforskningsmetoder er tilgjengelige for å håndheve brudd på det aktuelle straffebudet og disse er både effektive og mindre inngripende, er «hensynet til retts-håndhevelse» et argument som taler mot at bruken av tvangsmidlet er forholdsmessig. Med andre ord favner momentet tanken om at det minst inngripende tiltaket skal velges der flere tiltak er både egnet og effektive.

Dels dekker momentet «hensynet til retts-håndhevelse» det konkrete i saken. Behovet for rettshåndhevelse vil kunne variere betydelig alt etter hvordan situasjonen ligger an. I mindre alvorlige narkotikasaker har det stor betydning om bruk eller innehav skjer i det private rom (en bolig, hage eller lignende) eller på eller nær en skole, et militært område eller lignende. Videre er det betydelig forskjell på å ransake en ung person som politiet mistenker kan være på vei inn i et uheldig miljø, kontra det å ransake en person som politiet med en høy grad av sikkerhet antar er rusmiddelavhengig. I tillegg har det betydning om tiltaket skal avklare om en person er skyldig eller bare omstendigheter av mindre betydning ved reaksjonsfastsettelsen. I mindre alvorlige narkotikasaker har det derfor betydning om en ransaking skal avklare om personen er skyldig i bruk av narkotika eller innehav av narkotika til egen bruk, eller bare om narkotikaen er ervervet, hvor hyppig hen har brukt narkotika mv. Når det gjelder innehav av narkotika, har det også betydning

om mistanken gjelder et par brukerdoser eller en mengde som ligger tett opp mot terskelverdien.

Forslaget løfter også frem to andre momenter. Momentet «inngrepets art» favner både tvangsmidlets art og hvordan tvangsmiddelbruken iverksettes. Det siste er sentralt, også i mindre alvorlige narkotikasaker. Det er mindre inngripende å avgi en spyttprøve enn en urinprøve eller blodprøve. Videre er det normalt mindre inngripende å få bilen ransaket enn boligen. Det er også mindre inngripende om politiet på stedet ser gjennom et avgrenset område på en mobiltelefon enn om telefonen speilkopieres og gjennomgås i sin helhet.

Momentet «hensynet til den inngrepet rettes mot» er etter omstendighetene et sentralt moment, og er derfor løftet frem i lovteksten. En side av momentet er alderen på den inngrepet skal rettes mot, ikke minst om personen er under 18 år. Det vises til Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen. Men den omstendighet at personen er under 18 år veier ikke like tungt i alle sammenhenger. Det har betydning om den retts-håndhevingen inngrepet er en del av, også skal beskytte personer under 18 år. I mindre alvorlige narkotikasaker har dette en side mot barnekonvensjonen artikkel 33. Bruk av tvangsmidler mot personer under 18 år handler i vesentlig grad også om å forebygge at barn utvikler rusmiddelproblemer, både det barnet som utsettes for inngrepet og andre barn som kan påvirkes av rusmiddelbruken.

En annen side av momentet «hensynet til den inngrepet rettes mot» er hvilken rolle personen har i straffesaken. Det skal i utgangspunktet mer til for at tvangsmiddelbruk mot andre enn mistenkte er forholdsmessig. Samtidig må det her tas i betraktning om den aktuelle tvangsmiddel-hjemmelen et stykke på vei tar høyde for dette gjennom de vilkår som er oppstilt. Når det gjelder såkalt «tredjemansransaking», tas det til en viss grad høyde for dette gjennom det tilleggsvilkåret som gjelder etter straffeprosessloven § 192 tredje ledd nr. 3 og § 195 tredje ledd.

Også sakstypen er relevant for hvilken vekt dette hensynet kan tillegges. Selv om den personen som utsettes for tvangsmidlet ikke er mistenkt for det straffbare forholdet som begrunner tvangsmiddelbruken, kan hen være mistenkt innenfor samme sakskompleks. Et eksempel er situasjonen der sakskomplekset både omfatter ulike primærlovbrudd samt heleri eller hvitvasking (straffeloven §§ 332-341). Heleri og hvitvasking er strafferettslig sett nær forbundet med det primærlovbruddet som utbyttet stammer

fra. Dels er lovbruddene knyttet sammen gjennom gjerningsbeskrivelsen i straffebudene om heleri og hvitvasking («utbytte av en straffbar handling»). Dels vil heleri eller hvitvasking ofte ikke regnes som markert mindre straffverdig enn primærlovbruddet. Til en viss grad kan den samme tilnærming inntas i relasjon til narkotikakriminalitet. Samtidig har det her en viss betydning at befatning med narkotika til egen bruk regnes som markert mindre straffverdig enn vinningsmotivert befatning med narkotika.

Selv med den foreslåtte utvidelsen av hvilke momenter som fremheves i lovteksten, vil formuleringen «forholdene ellers» omfatte momenter som er sentrale i vurderingen. Ikke minst vil formuleringen fortsatt dekke momenter som mistankens styrke og hvor sannsynlig det er at tvangsmiddeformålet vil oppnås dersom tiltaket tas i bruk.

Det er ikke tvilsomt at formuleringen «kan ikke brukes» både omfatter beslutningen om og iverksettingen av tvangsmiddelbruk. Utvalget har derfor ikke funnet det nødvendig å presisere lovteksten slik at det uttrykkelig fremgår at begge aspekter omfattes av forholdsmessighetskravet.

Til § 171

Straffeprosessloven § 171 er den allmenne hjemmelen for pågrepelse. Utvalget foreslår at straffeloven § 232 a og legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, tilføyes i oppregningen i § 171 *annet ledd*. Annet ledd gjør i dag unntak fra strafferammekravet i første ledd for straffeloven § 323 om mindre tyveri. Tilføelsen medfører at det samme vil gjelde for § 232 a om mindre narkotikaovertrædelse og for dopingovertrædelse etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Endringene er nærmere omtalt i punkt 14.3.5 og 20.2.3.2.

Utvalget understreker at endringene bare innebærer at strafferammekravet i § 171 første ledd ikke vil være til hinder for pågrepelse der mistanken gjelder overtrædelse av § 232 a i straffeloven eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Pågrepelse forutsetter at de øvrige pågrepelsesvilkår er oppfylt. Pågrepelse i mindre alvorlige narkotikasaker og dopingsaker antas først og fremst å være aktuelt ved unndragelsesfare og bevisforspillelsesfare. Hvorvidt en unndragelsesfare eller bevisforspillelsesfare i henhold til § 171 første ledd nr. 2 eller 3 kan begrunne en pågrepelse, avhenger ikke minst av om pågrepelse er forholdsmessig etter straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Dersom mistenkte er

under 18 år, må pågrepelse være «særlig påkrevd», se straffeprosessloven § 174.

Det foreslås ingen endring i straffeprosessloven § 184 annet ledd første punktum om varetektsfengsling, som viser til § 171. Formelt sett vil derfor endringen åpne for varetektsfengsling der mistanken gjelder overtrædelse av § 232 a i straffeloven eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Men forholdsmessighetskravet i § 170 a annet punktum vil normalt være til hinder for varetektsfengsling der siktelsen bare omfatter en mindre narkotikaovertrædelse eller dopingovertrædelse. I den grad en kortvarig varetektsfengsling skulle være aktuelt, antas fengslingsbehovet å gjelde unndragelse til utlandet, slik at § 184 annet ledd første punktum, jf. § 173 annet ledd, er et alternativt fengslingsgrunnlag.

Til § 192

I straffeprosessloven § 192 om ransaking av «bolig, rom eller oppbevaringssted» foreslår utvalget en endring i annet ledd og en presisering i første og tredje ledd. Annet ledd endres ved at legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, tilføyes. Endringen skyldes at fengsel tas ut av strafferammen i § 31 annet ledd, noe som er omtalt i punkt 20.2.4.2. Presiseringene skal bidra til å klargjøre virkeområdet for første og tredje ledd. De skal klargjøre hvilken sammenheng det må være mellom det lovbruddet som medfører at mistankekravet er oppfylt og det lovbruddet som ransakingsbehovet først og fremst knytter seg til. Presiseringene er omtalt i punkt 13.1.5.2.

I *første ledd* er formuleringen «i saken» tilføyd for å presisere at det å ransake for å søke etter bevis mv. først og fremst må være begrunnet i etterforskningsbehov knyttet til det straffbare forhold som mistankekravet i første ledd er oppfylt for. Med andre ord må behovet for å ransake hos personen først og fremst knytte seg til etterforskningen av et straffbart forhold som personen med skjellig grunn kan mistenkes for å være skyldig i. Dersom behovet for ransaking først og fremst knytter seg til et annet straffbart forhold, ikke minst et forhold som en annen person mistenkes å ha begått, er det ransakingshjemmelen i tredje ledd som må anvendes.

Formuleringen «i saken» er anvendt. Ordet «saken» sikter til det straffbare forhold som mistanken gjelder.

Formuleringen «i saken» er bare tilføyd i tilknytning til ransakingsformålet «søke etter bevis». Selv om tilføelsen er gjort i tilknytning til dette ransakingsformålet, er presiseringen ment å

ha en allmenn rekkevidde. Den er også relevant for ransakingsformålene «søke [...] etter ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i». Lovteksten blir imidlertid noe omfattende og komplisert dersom presiseringen på en klar måte skal knyttes opp mot alle de tre nevnte ransakingsformålene. Og presiseringen har størst praktisk betydning for ransakingsformålet «søke etter bevis».

I *annet ledd* foreslås det at legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, legges til i oppregningen av de lovbrudd hvor det gjøres unntak fra strafferammekravet i første ledd. Endringen innebærer at det fortsatt vil være hjemmel for ransaking av eiendom ved etterforskning av dopinglovbrudd etter legemiddeloven. Endringen innebærer bare at det gjøres unntak fra strafferammekravet; de øvrige vilkår for ransaking må være oppfylt.

I *tredje ledd nr. 3* foreslås det en tilsvarende presisering som i første ledd. Også denne presiseringen er ment å være allmenn. Den skal ikke bare presisere ransakingsformålet «finnes bevis» i nr. 3, men også ransakingsformålene «finnes [...] ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i» i nr. 3 og ransakingsformålene i nr. 1 og 2.

Som nevnt skal presiseringen i første ledd klargjøre virkeområdet til første ledd opp mot virkeområdet til tredje ledd. Presiseringen i tredje ledd skal klargjøre virkeområdet til tredje ledd mot situasjonen der § 192 ikke åpner for ransaking, dvs. situasjoner der en «bolig» eller et «oppbevaringssted» ikke kan ransakes, og et «hus eller rom» bare kan ransakes dersom § 193 åpner for dette. Presiseringen innebærer at ransaking i medhold av tredje ledd forutsetter at behovet for ransaking først og fremst gjelder etterforskningsbehov knyttet til det straffbare forhold som mistankekravet i tredje ledd er oppfylt for.

Til § 195

I straffeprosessloven § 195 om personransaking foreslås det en presisering i første ledd, en endring i annet ledd og tilføyelse av et nytt fjerde og femte ledd.

I *første ledd* endres formuleringen «opdagelse av bevis» til «opdagelse av bevis i saken». Endringen er omtalt i punkt 13.2.3.1 og har sammenheng med den tilsvarende endringen i straffeprosessloven § 192 første ledd, som er begrunnet i punkt 13.1.5.2. Tilføyselsen av formuleringen «i saken» skal bidra til å klargjøre grensen mellom virkeområdet til § 195 første og tredje ledd. Første ledd opererer med mer liberale vilkår for person-

ransaking. Endringen skal bidra til å klargjøre at første ledd bare kan anvendes dersom ransakingsformålet først og fremst knytter seg til det straffbare forhold som mistankekravet i første ledd er oppfylt for. For øvrig vises til merknadene til § 192 første ledd.

I *annet ledd* foreslås det at legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a, legges til i oppregningen av de lovbrudd hvor det gjøres unntak fra strafferammekravet i første ledd. Endringen innebærer at det fortsatt vil være hjemmel for personransaking ved etterforskning av dopinglovbrudd etter legemiddeloven. Endringen innebærer bare at det gjøres unntak fra strafferammekravet. De øvrige vilkår for ransaking må være oppfylt. Det vises til omtalen av forslaget i punkt 20.2.5.2.

I et *nytt fjerde ledd* foreslås det en presisering av hva en personransaking er. Gjennom bestemmelsen angis det positivt hva en personransaking kan bestå i. Samtidig følger det motsetningsvis av bestemmelsen at en mer omfattende eller inngripende undersøkelse er en kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. Videre gir bestemmelsen en viss veiledning når grensen skal trekkes mellom hva som er personransaking og ransaking av et «oppbevaringssted» etter straffeprosessloven § 192. Forslaget i fjerde ledd er omtalt i punkt 13.2.3.3. Det tar sikte på å klargjøre rettstilstanden.

Første del av presiseringen omhandler «besiktigelse av kroppens overflater og inn i munnhulen». Det følger av formuleringen «kan bare» at en mer omfattende eller inngripende undersøkelse ikke er en personransaking. Dette vil være en kroppslig undersøkelse etter § 157. Ordet «besiktigelse» markerer at det i utgangspunktet bare kan være tale om å se på kroppen uten klær eller inn i munnhulen, uten at personen kan bes om å gjøre kroppsbevegelser og uten at den som ransaker har kroppslig kontakt med personens nakne hud. Men lite inngripende kroppsbevegelser må likevel regnes som en kroppsransaking, typisk at en arm løftes eller at personen bes om å åpne munnen slik at den som ransaker kan se inn i munnen. Men det vil være en kroppslig undersøkelse dersom det er tale om kroppsbevegelser for at den som ransaker skal kunne se mellom brystene til en kvinne eller mellom rumpeballene eller i skrittet til personen. Det samme gjelder der polititjenestepersonen ønsker å undersøke inne i munnen ved hjelp av fingre eller lignende.

Formuleringen «gjennomlysning av klær» viser at en undersøkelse av personens lommer mv. er en personransaking. Men formuleringen dekker også det å ta utenpå personens klær for å

avklare om noe er skjult i klærne eller mellom klærne og kroppen.

Siste del av formuleringen omhandler «gjen-nomsøkning» av «veske, håndbaggasje mv.». Denne delen av presiseringen må ses i sammenheng med hjemmelen for ransaking av et «oppbevaringssted» i § 192. I utgangspunktet er en veske, en koffert mv. et oppbevaringssted, men der personen har oppbevaringsstedet med seg, bør undersøkelsen regnes som personransaking. Dette er i samsvar med rettstilstanden i dag. Men det går en grense for hvilke typer av oppbevaringssteder som kan undersøkes som ledd i en personransaking. Det å undersøke om personen har en mobiltelefon i lomma eller en PC i veska, kan gjøres som ledd i en personransaking. Men dersom ransakingen avdekker en digital lagringsenhet, vil en undersøkelse av innholdet på den digitale lagringsenheten, slik som i dag, være ransaking av et oppbevaringssted etter § 192. Det samme bør i utgangspunktet ikke legges til grunn for papirbaserte notatbøker og lignende. Og det å se på papirlapper og lignende som en person har i lomma eller veska, må klart regnes som en del av personransakingen.

I et *nytt femte ledd* er det tatt inn en hjemmel for bruk av makt (tvang). Bestemmelsen skal bare gi bruk av makt ved personransaking et klarere grunnlag i straffeprosessloven. Den åpner ikke for bruk av makt i større grad eller på annen måte enn etter rettstilstanden i dag. Forslaget er omtalt i punkt 13.2.3.4.

Forslaget åpner for to typer av maktbruk. *Første punktum* omhandler bruk av makt ved selve iverksettingen av personransakingen. Det kan typisk være tale om å holde personen fast slik at ransakingen kan gjennomføres, eller å bruke makt for å ta av personen et klesplagg, eller å få tilgang til personens veske mv.

Annet punktum omhandler maktbruk i grenseland mot frihetsberøvelse. Gjennomføringen av en personransaking forutsetter at personen oppholder seg der ransakingen skal finne sted. Men etter omstendighetene kan kravet til hensynsfullhet ved ransaking gjøre at ransakingen bør gjennomføres et annet sted enn der personen påtreffes. Annet punktum åpner for maktbruk for å sikre dette. Samtidig er det presisert at politiet bare kan holde personen tilbake eller ta personen med til et annet sted i den grad dette er nødvendig for å iverksette ransakingen. Verken tidsmessig eller stedsmessig kan maktbruken gå ut over hva som er strengt nødvendig for ransakingen. I den grad ytterligere frihetsinnskrenkning er nødvendig, må personen eventuelt pågripes.

Om makt kan tas i bruk i en konkret situasjon, og hvor mye makt og hvilken type makt som kan brukes, reguleres av andre regler. Det følger av straffeprosessloven § 170 a annet punktum at også iverksettingen av en ransaking må være forholdsmessig. Bruk av makt i den konteksten som omtales her, er en del av iverksettingen. Videre oppstiller politiloven § 6 allmenne krav til politiets tjenesteutførelse, som også gjelder der det er spørsmål om å anvende makt ved iverksetting av personransaking. Reglene innebærer blant annet at makt bare kan anvendes dersom det er nødvendig og forholdsmessig, og at det ikke kan tas i bruk sterkere maktmidler enn hva som er nødvendig og forholdsmessig.

Til § 197

Straffeprosessloven § 197 regulerer hvem som kan beslutte ransaking og kravene til en beslutning om ransaking. Når det gjelder beslutningskompetanse, må § 197 ses i sammenheng med § 198. Utvalget foreslår flere endringer i § 197. Disse er omtalt i punkt 13.3.5.1, 13.3.5.3 og 13.4.5.

Første ledd fastsetter at en beslutning om ransaking i medhold av de materielle reglene i §§ 192-195 må treffes av retten med mindre annet er bestemt. Med andre ord er hovedregelen at retten skal avgjøre om ransaking kan skje. Bestemmelsen er endret ved at unntaket ved skriftlig samtykke er tatt ut. Unntaket er flyttet til annet ledd om beslutningskompetanse for påtalemyndigheten. Endringen innebærer at polititjenestepersoner ikke lenger vil ha beslutningskompetanse ved skriftlig samtykke. Denne endringen medfører også at § 198 annet ledd første punktum endres.

Annet ledd regulerer når påtalemyndigheten kan treffe en beslutning om ransaking. Ordet «kan» viser at påtalemyndigheten kan overlate til retten å treffe beslutningen selv om den har kompetanse etter annet ledd. Hvorvidt dette bør gjøres, er opp til påtalemyndighetens skjønn. Påtalemyndigheten må særlig se hen til sakens karakter, hvor sterkt ransakingen vil gripe inn i personvernet og hensynet til de berørtes rettsikkerhet.

Annet ledd *nr. 1* fastsetter at påtalemyndigheten kan treffe beslutningen når den ransakingen vil rettes mot samtykker skriftlig. Bestemmelsen viderefører uten endring det som i dag følger av første ledd.

Annet ledd *nr. 2 første punktum* viderefører med visse endringer den hastekompetanse som i dag følger av § 197 annet ledd første punktum. Men lovteksten er klargjort for å få frem at det

gjelder visse minstekrav til hvor sannsynlig det må være at ransakingsformålet vil forspilles dersom en avgjørelse fra retten avventes. I dag gjelder hastekompetansen når «det er fare ved opphold», mens når «det er grunn til å frykte» er den nye formuleringen. Formålet med endringen er at lovteksten på en bedre måte skal gjenspeile det krav Høyesterett oppstilte i HR-2023-805-A avsnitt 43, der domstolen presiserte at det må foreligge «en konkret fare for at formålet med ransakingen ødelegges hvis man må vente på rettens beslutning».

Annet ledd *nr. 2 annet punktum* viderefører bestemmelsen i § 197 annet ledd annet punktum uten endringer.

I *tredje ledd* er det regler om ransakingsbeslutningen. *Første punktum* fastsetter at en beslutning om ransaking «så vidt mulig» skal være «skriftlig». Innholdsmessig svarer bestemmelsen til hva som i dag følger av § 197 tredje ledd første punktum. Men virkeområdet for bestemmelsen er endret. Dagens bestemmelse gjelder en ransakingsbeslutning truffet i medhold av første eller annet ledd i § 197, dvs. en beslutning truffet av retten eller påtalemyndigheten. Utvalgets forslag gjelder uavhengig av hvem som treffer beslutningen, noe som innebærer at skriftlighetskravet også gjelder der en polititjenesteperson treffer beslutningen i medhold av § 198. Men forbeholdet «så vidt mulig» er særlig aktuelt der beslutningen treffes av en polititjenesteperson. Ofte er det da ikke tid og mulighet til å nedtegne beslutningen skriftlig før ransakingen iverksettes. Endringen tar ikke sikte på å oppstille en høy terskel for når polititjenestepersoner kan ransake uten en skriftlig beslutning.

Annet punktum regulerer kravene til innholdet i en skriftlig beslutning om ransaking. Etter forslaget skal beslutningen «på en presis måte angi hva ransakingen omfatter og hvem den retter seg mot, og inneholde opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for ransakingen, herunder om formålet». Kravene er noe strengere enn hva som i dag følger av § 197 tredje ledd første punktum, som fastsetter at beslutningen skal opplyse om «hva saken gjelder, formålet med ransakingen og hva den skal omfatte». Som påpekt i punkt 13.4.5 følger forslaget langt på vei opp et forslag fra Straffeprosessutvalget. Hvilke opplysninger beslutningen skal inneholde samsvarer med forslaget til Straffeprosessutvalget. Men dette utvalget har presisert bestemmelsen dit hen at opplysningene skal angis «på en «presis måte». Hvor presis beskrivelsen må være, må et stykke på vei avhenge av hva som skal ransakes og hvor

viktig god presisjon er for å ivareta personvernshensyn hos og rettssikkerheten til den som utsettes for ransaking.

Tredje og fjerde punktum regulerer situasjonen der beslutningen om ransaking ikke er skriftlig. Bestemmelsen i *tredje punktum* er generell. Uavhengig av hvem som har truffet beslutningen om ransaking skal den «snarest mulig» nedtegnes skriftlig. Innholdsmessig svarer bestemmelsen til § 197 tredje ledd annet punktum, men virkeområdet er endret. Kravet om nedtegnning gjelder også der en polititjenesteperson har fattet beslutningen. Det ligger implisitt i reguleringen at en nedtegnning i henhold til tredje punktum skal tilfredsstille kravene til innhold i annet punktum.

For å effektivisere arbeidet til polititjenestepersoner fastsetter *fjerde punktum* at en beslutning fra en polititjenesteperson kan nedtegnes i den rapporten om iverksetting som skal utarbeides i henhold til § 199 annet ledd. Polititjenestepersoner kan med andre ord utarbeide en felles rapport om beslutningen og iverksettingen.

Til § 198

Straffeprosessloven § 198 regulerer når polititjenestepersoner kan treffe en beslutning om ransaking. Utvalget foreslår endringer i første ledd nr. 2 og annet ledd første punktum. Det vises til punkt 13.3.5.2 og 13.3.5.3.

I dag fastsetter *første ledd nr. 2* at en polititjenesteperson kan beslutte ransaking «når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor». Utvalget foreslår ingen endring av lovens formulering, men understreker at formuleringen må tolkes restriktivt. Utvalgets forslag går ut på å tilføye to presiserende tilleggskrav: mistanken må være «sterk», og det må være «grunn til å anta» at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking.

Vilkåret om at mistanken må være «sterk» svarer til mistankekravet i første ledd nr. 3. Høyesterett har lagt til grunn at formuleringen «sterk mistanke» i nr. 3 skal forstås som «et krav om betydelig sannsynlighetsovervekt for at en straffbar handling er begått», se Rt-1993-1025. Kravet til mistankens styrke i nr. 2 skal forstås på samme måte.

Mistankekravet er generelt og gjelder for alle de bevismaene som er aktuelle. Mistanken om at det er begått en straffbar handling må være sterk. Videre må mistanken være sterk mot den som treffes på fersk gjerning. Alternativt må det foreligge en sterk mistanke om at de friske

sporene stammer fra den straffbare handlingen og om at den personen som sporene leder mot er gjerningsperson eller en medvirker.

Vilkåret om at det må være «grunn til å anta at ransakingsformålet vil oppnås» oppstiller et indikasjonskrav. Det må være en viss sannsynlighet for at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking. Formuleringen «grunn til å anta» svarer til det indikasjonskravet en finner i de materielle ransakingshjemplene i straffeprosessloven § 194 (*razzia*) og § 195 første ledd (personransaking), og må forstås på samme måte. Kravet er ikke strengt, men det må foreligge konkrete holdepunkter for at ransakingsformålet vil oppnås i tilfelle ransaking.

Det foreslåtte indikasjonskravet har bare realitetsbetydning i situasjoner der det materielle ransakingsgrunnlaget oppstiller et lavere indikasjonskrav. Konkret betyr dette at det foreslåtte vilkåret bare har realitetsbetydning når det er spørsmål om å ransake «bolig, rom eller oppbevaringssted» og det materielle grunnlaget for ransaking er straffeprosessloven § 192 første ledd eller tredje ledd nr. 1 eller 2.

Annet ledd første punktum oppstiller et unntak fra kompetansebestemmelsene i første ledd nr. 2 og 3 når det gjelder personransaking i medhold av § 195 tredje ledd. I dag fastsetter bestemmelsen at slik ransaking ikke kan foretas «uten samtykke eller beslutning som nevnt i § 197». Endringen av straffeprosessloven § 197 medfører at polititjenestepersoner ikke lenger vil ha beslutningskompetanse ved skriftlig samtykke fra den ransakingen skal rettes mot. Av den grunn er samtykkealternativet tatt ut av annet ledd første punktum, slik at lovens formulering blir «uten beslutning som nevnt i § 197».

Til § 199

Straffeprosessloven § 199 annet ledd pålegger politiet å utferdige en rapport om iverksettingen av ransakingen. I et nytt *annet punktum* foreslår utvalget en bestemmelse om hva rapporten skal inneholde. Det vises til punkt 13.4.5.

Første del av annet punktum fastsetter at rapporten skal vise til beslutningen om ransaking. Der retten eller påtalemyndigheten har besluttet ransaking, skal rapporten vise til en skriftlig eller nedtegnet beslutning som nevnt i straffeprosessloven § 197 tredje ledd første eller tredje punktum. I utgangspunktet gjelder det samme der beslutningen om ransaking er truffet av en polititjenesteperson. Men her må bestemmelsen ses i sammenheng med § 197 tredje ledd fjerde punk-

tum. Når § 197 tredje ledd fjerde punktum og § 199 annet ledd annet punktum ses i sammenheng, fremgår det at en beslutning om ransaking fattet av en polititjenesteperson, i en situasjon der det ikke var mulig å treffe beslutningen skriftlig, kan nedtegnes i rapporten om ransakingen.

For øvrig skal rapporten opplyse om «hvem som iverksatte ransakingen, når ransakingen fant sted, hva ransakingen omfattet og hvordan ransakingen ble gjennomført». De første to kravene omhandler enkle opplysninger som det ikke tar mye tid å skrive ned i rapporten, og som også i dag må være med i en rapport. Det samme gjelder til en viss grad for det tredje kravet – hva ransakingen omfattet. Også i dag må det fremgå av rapporten hvilken person eller eiendom som ble ransaket. Formuleringen «hva ransakingen omfattet» må forstås slik at det ved personransaking alltid må fremgå hvem som ble ransaket. Når det gjelder ransaking av eiendom, må det fremgå hvem sin eiendom som ble ransaket og hvilken type eiendom som ble ransaket. Hvilke krav som gjelder ut over dette, er relativt. Hvor grundig rapporten skal beskrive avgrensningen av ransakingsstedet og hvor det konkret ble ransaket, må avhenge av omstendighetene. Det veiledende synspunktet må være at rapporten skal gi et forsvarlig grunnlag for å etterprøve lovligheten av iverksettingen.

Det siste elementet er «hvordan ransakingen ble gjennomført». Kravet innebærer at det kort skal angis hvordan en person eller eiendom ble ransaket. Ved personransaking må det angis om politiet nøyde seg med å undersøke lommene og veska til personen, eller om også kroppen ble undersøkt. Og dersom kroppen uten klær ble besiktiget: hvilke deler av kroppen ble besiktiget. Ved ransaking av eiendom vil det ofte være naturlig å kort angi hvilke rom eller oppbevaringssteder som ble undersøkt. Samtidig er det ved ransaking av eiendom ikke en klar grense mellom kravet til beskrivelse av «hva ransakingen omfattet» og «hvordan ransakingen ble gjennomført».

Også kravet til en beskrivelse av hvordan ransakingen ble gjennomført, er relativt. Et sentralt poeng er at rapporten skal gi et forsvarlig grunnlag for å etterprøve lovligheten av ransakingen. Kravene til hvor grundig rapporten skal være, må særlig avhenge av hvor stort inngrep i privatsfæren ransakingen innebar. Dersom makt er anvendt for å iverksette ransakingen må dette alltid omtales i rapporten.

Plikten til å skrive rapport om eventuelle beslag som tas er regulert i straffeprosessloven

§ 207 første ledd og påtaleinstruksen § 9-5. Utvalget foreslår ingen endringer i disse reglene.

Til § 321

Endringen i straffeprosessloven § 321 *første ledd første punktum* innebærer at de strafferettslige reaksjonene straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall tilføyes oppregningen av hvilke straffer og strafferettslige reaksjoner som omfattes av virkeområdet til samtykkeregelen i § 321 første ledd. De to strafferettslige reaksjonene er regulert i straffeloven § 60 og § 61. Tilføelsene medfører ingen realitetsendring, jf. Rt-2007-1153 og fremstillingen i punkt 11.3. Siden reaksjonene straffutmålingsutsettelse og straffutmålingsfracfall er mer aktuelle i lys av rettsutviklingen ved reaksjonsfastsetting i mindre alvorlige narkotikasaker, noe som befestes gjennom utvalgets forslag til ny § 232 a i straffeloven, bør lovteksten bringes i samsvar med rettstilstanden.

22.2 Til endringene i legemiddeloven § 31

Endringen i § 31 annet ledd består for det første i at straffetrusselen for ulovlig bruk og besittelse av narkotika er tatt ut av bestemmelsen. Besittelse og bruk av narkotika skal etter utvalgets forslag straffes etter den nye bestemmelsen om mindre alvorlige narkotikaovertrедelser i straffeloven § 232 a. Dette foreslås presisert i legemiddelovens straffebestemmelse, jf. forslaget til § 31 annet ledd annet punktum.

Etter endringen gjelder § 31 annet ledd bare erverv, besittelse og bruk av dopingmidler. Strafferammen forslås endret til bot alene. Forslaget er ment å bringe strafferammen i samsvar med etablert reaksjonspraksis ved bruk og befatning med dopingmidler til egen bruk. Endringen tar ikke sikte på noen endring i gjeldende reaksjonsnivå. Det vises til punkt 20.1.

22.3 Til endringen i brukerromsloven § 4

Endringen i § 4 første ledd bokstav b er en konsekvens av at straffetrusselen for bruk og besittelse av narkotika flyttes fra legemiddeloven til ny § 232 a i straffeloven. Henvisningen til legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd, må derfor endres til den nye bestemmelsen i straffeloven. Se punkt 10.7.2.

22.4 Til endringene i straffeloven

Til § 37

Straffeloven § 37 første ledd bokstav k gir hjemmel for å pålegge oppmøte for rådgivende enhet for russaker som et strafferettslig særvilkår, forutsatt at saken gjelder bruk, erverv eller innehav av narkotika til domfeltes egen bruk etter § 232 a. Det vises utvalgets omtale i punkt 10.7.2 hvor henvisningen i § 37 første ledd bokstav k til legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd, er foreslått endret som en konsekvens av at straffetrusselen for bruk og besittelse av narkotika flyttes fra legemiddeloven til ny § 232 a i straffeloven.

Utvalget foreslår videre at omfanget av møteplikten reguleres i § 37 første ledd bokstav k ved at det angis hva rammen for møteplikten kan være. Det kan fastsettes vilkår om å møte inntil tre ganger ved rådgivende enhet for russaker innenfor en tidsperiode (gjennomføringstid) på tre måneder. Antall møter og gjennomføringstid må fastsettes i påtaleunntakelsen (eventuelt i dommen), og rådgivende enhet for russaker kan fritas for ytterligere møter etter at personen har møtt dersom det ut fra enhetens faglige vurdering ikke anses nødvendig å gjennomføre flere møter for å oppfylle tiltakets formål.

Vilkår om å møte ved enheten bør være den foretrukne reaksjonen for personer under 18 år ved overtrедelse av straffeloven § 232 a. Vilkåret kan også være anvendelig overfor unge lovbrutere som har fylt 18 år ved førstegangs overtrедelse av straffeloven § 232 a, og når personen antas å ha et oppfølgingsbehov. Forutsetningen er uansett at personen anses egnet for å gjennomføre tiltaket, og vilkåret vil være mindre formålstjenlig dersom personen allerede er i kontakt med hjelpeapparatet eller rusbruken har sammensatte og omfattende bakenforliggende årsaker.

Om det nærmere innholdet i vilkåret, vises det til punkt 16.6.3.3 ovenfor. I samme punkt er også konsekvenser ved vilkårsbrudd omtalt.

Til § 53

Endringen i § 53 fjerde ledd annet punktum er en konsekvens av at straffetrusselen for bruk og besittelse av narkotika flyttes fra legemiddeloven til ny § 232 a i straffeloven. Henvisningen til legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd, må derfor endres til den nye bestemmelsen i straffeloven. Samtidig er alternativene «besittet eller oppbevart» erstattet med «innehatt». Se punkt 10.4 ovenfor og spesialmotivene til § 232 a om begrepet innehav.

Til § 232 a

§ 232 a er en ny bestemmelse om mindre narkotikalovbrudd. *Første ledd første punktum* angir handlingsnormen og strafferammen.

På samme måte som i legemiddeloven er det ingen begrensning i personkretsen. Det er uten betydning om gjerningspersonen er rekreasjonsbruker, eksperimentbruker eller rusmiddelavhengig og om hen er voksen eller ung.

Sammenlignet med legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd, og straffeloven § 231, er det to endringer. For det første er erverv tilføyd, selv om denne befatningsmåten ikke er med i legemiddeloven, se nærmere i punkt 10.4 og 10.7.3. For det andre innføres begrepet «innehav», jf. punkt 10.4. Innehav er en fellesbetegnelse på besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven av narkotika til egen bruk i kvanta under terskelverdi. Innehav erstatter alternativet «besittelse» i legemiddeloven og omfatter i tillegg oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk, som nå rammes av straffeloven § 231. Etter utkastet vil således alternativene erverv og oppbevaring i straffeloven § 231 være begrenset til mengder som overstiger terskelverdi uavhengig av formål, og dessuten mengder innenfor terskelverdi når formålet er et annet enn egen bruk eller der varigheten av innhabet er mer enn rent midlertidig.

Utvalget antar at det vanligvis vil være slik sammenheng mellom ervervet og det etterfølgende innehav at dette strafferettslig blir ett fortsatt lovbrudd og at det straffeprosessuelt vil være samme forhold. Det skal da ikke siktes eller domfelles for erverv og innehav som separate straffbare forhold.

Strafferammen i første ledd første punktum er bot eller fengsel inntil seks måneder. Normalreaksjonen ved bruk vil være bot for voksne personer som ikke er rusmiddelavhengige. Som nevnt ovenfor, omfatter innehav både det som var besittelse etter legemiddeloven og nedre sjikt av oppbevaring etter straffeloven. Også for slikt innehav skal normalreaksjonen være bot for en voksen som ikke er rusmiddelavhengig. Alternativet fengsel i strafferammen tar først og fremst sikte på det øvre sjikt av innehav. Det er ikke meningen å endre etablert påtalepraksis om grensen mellom forelegg på bot og tiltale med påstand om betinget fengsel for voksne personer som ikke er rusmiddelavhengige. Om anbefalt straffenivå for ulike grupper vises for øvrig til punkt 10.7.5 ovenfor.

Første ledd annet punktum fastslår at også uaktsom overtrivelse er straffbar, men her er det ikke behov for å ha med fengsel i strafferammen.

Annet ledd inneholder en generell bestemmelse om at påtalemyndigheten kan velge å avgjøre saken med betinget eller ubetinget påtaleunnløtelse etter straffeprosessloven § 69 og at domstolen kan velge å reagere med straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60 eller straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61. Disse reaksjonene er ikke straff, men såkalte andre strafferettslige reaksjoner, jf. straffeloven § 30 bokstav a, b og f, og vilkåret er at hensynet til straffens formål ikke tilsier at det bør reageres med straff eller annen strafferettslig reaksjon. Annet ledd i utkastet er i og for seg overflødig ettersom både straffeprosessloven § 69 og straffeloven §§ 60 og 61 er generelle bestemmelser som uansett kan anvendes når vilkårene er oppfylt. Grunnen til at det likevel foreslås en særregel i § 232 a er henvisningen til straffens formål. På den måten understrekes det at straff bare bør velges som reaksjon der straffens formål tilsier dette. Videre tydeliggjøres at vilkåret i straffeloven § 61 om «helt særlige grunner» ikke skal gjelde i tillegg.

Bestemmelsen angir i annet punktum momenter som det særlig skal legges vekt på. Den tar først og fremst sikte på unge lovovertridere (bokstav a) og personer som har en problematisk bruk av narkotika, men som ikke har utviklet avhengighet (bokstav b).

Momentet «gjerningspersonens alder» (bokstav a) tar først og fremst sikte på unge. Som nevnt i punkt 10.7.5.3 og 16.6.3, mener utvalget at normalreaksjonen for ungdom mellom 15 og 18 år fortsatt bør være betinget påtaleunnløtelse med prøvetid etter straffeprosessloven § 69 annet ledd og med særvilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav k. En slik reaksjon kan imidlertid etter omstendighetene også være aktuell for unge voksne, ettersom pålegg om å møte hos rådgivende enhet for russaker for denne aldersgruppen kan oppleves som en mer følbar reaksjon enn en bot.

For personer med problematisk bruk av rusmidler (bokstav b), er det hensiktsmessig å ha et «ris bak speilet» ved at det kan settes vilkår. På samme måte som for rusmiddelavhengige beror det på et skjønn om en persons bruk av rusmidler skal anses som problematisk (altså om personen «har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika»), og momentene vil i hovedsak være de samme som i tredje ledd, se punkt 10.2.5 ovenfor.

Vilkåret «rimelig grunn til å tro» i bokstav b er et svakt beviskrav. Det kreves ikke sannsynlig-

hetsovervekt, men det må være holdepunkter for at personens bruk av narkotika er så problematisk at det er nærliggende at hen har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika. For alternativet «har utviklet [...] avhengighet» kreves det imidlertid mindre enn etter tredje ledd der beviskravet for rusmiddelavhengighet er formulert «dersom det må antas at», jf. nærmere nedenfor.

Gjerningsstedet kan tilsi at overtrædelser likevel bør møtes med straff (bokstav c), for eksempel der den har skjedd på en skole eller idrettsarena eller åpenlyst på et sted der ungdom samles.

Momentene i annet punktum er ikke uttømmende, noe som uttrykkes ved formuleringen «skal det særlig legges vekt på». Som eksempel på andre relevante momenter kan nevnes gjerningspersonens stilling eller rolle. Hvis hen f.eks. er fotballtrener eller lærer kan hensynet til straffens formål tilsi at det velges en reaksjon som formelt er straff, i praksis normalt en bot.

Bestemmelsen i annet ledd kan også være aktuell for rusmiddelavhengige dersom påtalemyndigheten eller domstolen finner at gode grunner taler for at det bør velges en reaksjon med vilkår (betinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsutsettelse) fremfor en slik ubetinget reaksjon som tredje ledd gir anvisning på skal være hovedregelen for denne persongruppen. Slike tilfeller omfattes av reservasjonen «normalt» i tredje ledd, og meningen er at påtalemyndigheten eller domstolen skal kunne velge den reaksjon som alt i alt fremstår som mest hensiktsmessig for den enkelte rusmiddelavhengige. Betinget påtaleunndlatelse med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker bør velges fremfor ubetinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsfravall dersom det antas at den rusmiddelavhengige vil være tjent med en slik oppfølging.

I tredje ledd lovfestes utgangspunktet i regjeringens mandat om at rusmiddelavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfravall eller ubetinget påtaleunndlatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Reservasjonen «normalt» innebærer at det unntaksvis kan tenkes tilfeller der det bør reageres med straff selv om det er tale om en rusmiddelavhengigs befatning med et mindre kvantum til egen bruk, for eksempel der misbruket skjer åpenlyst på et sted der allmennpreventive hensyn taler for at det bør velges en strengere reaksjon. Det kan eksempelvis være situasjonen dersom lovbruddet er begått på en skole, eller et annet sted hvor barn og unge skal beskyttes. Reservasjonen

gir også grunnlag for unntak basert på mer generelle allmenne hensyn. For eksempel kan allmenne hensyn tale for en strengere reaksjon der lovbruddet har skjedd i et fengsel eller i Forsvaret. Andre eksempler der reservasjonen kan være aktuell er nevnt i merknadene til annet ledd ovenfor og fjerde ledd nedenfor.

Om en person skal anses som rusmiddelavhengig i lovens forstand er overlatt til påtalemyndighetens (ved påtaleunndlatelse) og rettens (ved domstolsbehandling) skjønn. Tredje ledd annet punktum angir momenter som det særlig skal legges vekt på ved denne vurderingen. Se nærmere om disse i punkt 10.2.5.

Selv om «rusmiddelavhengig» etter en naturlig språklig forståelse omfatter avhengighet av alle rusmidler, således også alkoholavhengighet, er det etter sammenhengen klart at begrepet i utkastets forstand kun gjelder avhengighet av narkotika, dvs. av stoffer som er oppført på narkotikalistens, jf. legemiddeloven § 4. Årsaken til avhengigheten er uten betydning. Avhengigheten kan for eksempel skyldes lovlig forskrevne legemidler.

Beviskravet er regulert ved formuleringen «dersom det må antas at [...]» i tredje ledd første punktum. Dette innebærer at det må foreligge noe mer enn sannsynlighetsovervekt for at personen er rusmiddelavhengig. Det kreves konkrete holdepunkter av en viss styrke for at dette skal legges til grunn, og det skal mer til her enn etter annet ledd. I fravær av slike holdepunkter må påtalemyndigheten og eventuelt domstolen legge til grunn at siktede ikke er rusmiddelavhengig. Det vises til punkt 10.6.4.2 og 10.7.4.

Se nedenfor i merknaden til fjerde ledd om det spesialtilfelle at en person som er avhengig av ett stoff, blir tatt med et annet stoff i en mengde som er under terskelverdi.

Det vil ofte være naturlig å behandle rusmiddelavhengiges befatning med dopingmidler til egen bruk på samme måte som narkotika til egen bruk. Dette er ikke regulert særskilt, men kan gjennomføres av påtalemyndigheten og domstolene ved anvendelsen av de alminnelige bestemmelsene om reaksjonsfastsettelse.

Tredje ledd gjelder kun for voksne («gjerningsperson over 18 år»). Barn under 18 år vil sjelden ha utviklet en avhengighetsdiagnose, og uansett vil en betinget påtaleunndlatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker være en mer hensiktsmessig reaksjon for rusavhengige barn under 18 år, jf. annet ledd. Det vises til omtalen over i punkt 10.7.5.3 og punkt 16.7.4. Med «over 18 år» menes alle som er 18 år og eldre, dvs. fra og med 18-årsdagen.

Fjerde ledd første punktum gir hjemmel for at terskelverdier kan fastsettes i forskrift, se punkt 10.5.8.4. I annet punktum er det presisert at terskelverdien også kan settes til null, jf. punkt 10.5.8.3. Utkast til forskrift er inntatt i punkt 23.8 nedenfor. Utvalgets forslag til terskelverdier for de enkelte stoffer fremgår av punkt 10.5.8.2 og utkastet til forskrift § 2. Forskriftsutkastet inneholder også forslag til regulering av situasjonen der gjerningspersonen har samtidig befatning med flere stoffer (§ 3), situasjonen der gjerningspersonen har befatning med et stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for (§ 4) og situasjonen der terskelverdien er satt til null (§ 5).

Et spesialtilfelle, som er nevnt i et innspill til utvalget, er situasjonen der en person som er diagnostisert som avhengig av ett narkotisk stoff (for eksempel heroin), tas av politiet med et annet stoff (for eksempel hasj) i en mengde som er lavere enn terskelverdien for det sistnevnte stoffet. Spørsmålet er om den mildere reaksjonsvalgregelen for rusmiddelavhengige i tredje ledd kommer til anvendelse i et slikt tilfelle. Ordlyden taler for et bekreftende svar ettersom «rusmiddelavhengig» rettslig sett er et fellesbegrep og ikke er knyttet til det enkelte stoff. På den annen side kan det bli et slags «frikort» dersom avhengighet av ett stoff gjør at det blir «fritt frem» for befatning med andre stoffer. Det kan også oppstå utilsiktet og uheldig forskjellsbehandling. Rusmiddelavhengige som ikke har fått en diagnose, vil nyte godt av bestemmelsen i tredje ledd for alle stoffer selv om avhengigheten reelt kun gjelder ett stoff. Videre er det etter det utvalget har fått opplyst, ikke helt uvanlig at diagnosen F19 «avhengighet av flere rusmidler» benyttes der det ikke anses hensiktsmessig med videre utredning for å knytte avhengigheten til ett eller flere bestemte stoffer, se punkt 5.2.2 og 10.2.2 om diagnosesystemet. Imidlertid skal betydningen ikke overdrives. Det dreier seg om en nokså marginal forskjell i reaksjon, hvor det vil bli gitt ubetinget påtaleunntatelse hvis tredje ledd brukes og en mindre bot dersom bestemmelsen ikke får anvendelse. Dessuten kan annet ledd gi samme reaksjon som tredje ledd dersom dette alt i alt fremstår som mest hensiktsmessig. Utvalget antar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tilstrekkelig grunn til at gjerningspersonen skal nyte godt av tredje ledd i slike tilfeller.

Som nevnt, gir utkastet uttrykkelig hjemmel for at terskelverdien kan settes til null. Dette kan være aktuelt for særlig farlige stoffer, for eksempel syntetiske opioider, jf. punkt 10.5.8.2 ovenfor. Dette er stoffer som kan gi alvorlige forgiftninger og dødelig utfall i selv svært små doser, og som det

ikke er noe reelt behov for at rusmiddelavhengige skal ha befatning med til egen bruk. Når terskelverdien er satt til null, vil § 232 a kun få anvendelse på bruk av stoffet, som bør straffes med bot ettersom det ved bruk ikke sondres mellom ulike stoffer, jf. punkt 8.2.3, mens besittelse av selv svært små kvanta ikke anses som innehav etter § 232 a, men som oppbevaring etter § 231. Selv om man skulle legge til grunn at det dreier seg om innehav til egen bruk, bør det reageres med straff etter § 231, og det kan være aktuelt å benytte fengselsalternativet i strafferammen. Utvalget ser det altså slik at ved de nye og svært farlige syntetiske stoffene, taler mye for at enhver befatning bør straffes.

Etter fjerde ledd tredje punktum i utkastet skal befatning som nevnt i første ledd innenfor terskelverdi, anses for å være til egen bruk med mindre det er konkrete holdepunkter for noe annet. Se nærmere i punkt 10.6.4.3. Påtalemyndigheten og eventuelt domstolen skal legge det mest sannsynlige formålet til grunn ved vurderingen av om den narkotikaen som siktede har ervervet eller innehatt, var til egen bruk eller bestemt for videresalg. Ved fravær av holdepunkter i noen retning skal det legges til grunn at stoffet var til egen bruk. Det skal altså være slik at bevisbyrden påhviler påtalemyndigheten som i tilfelle må føre bevis for at formålet med befatningen var et annet enn egen bruk (for eksempel videresalg); det er ikke siktede som skal godtgjøre at stoffet var til egen bruk.

22.5 Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven

Til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b

I helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b første ledd er det tilføyd et nytt tredje punktum. Det vises til punkt 17.5.1. Endringen er en konsekvens av utvalgets forslag til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d som gir politiet og påtalemyndigheten en særskilt hjemmel til å henvise personer til rådgivende enhet for russaker. Nye tredje punktum klargjør at enheten har plikt til å ta imot personer som er henvist dit, også i tilfellene hvor henvisningen ikke er et særvilkår for en straffettslig reaksjon.

22.6 Til endringene i påtaleinstruksen

Til § 10-1

Utvalget har foreslått å gjøre unntak fra strafferrammekravet for kroppslig undersøkelse etter

straffeprosessloven § 157, ved etterforskning av saker som gjelder dopingovertridelser etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Det vises til utvalgets forslag til nytt annet ledd i § 157. Forslaget gjør det det naturlig å endre påtaleinstruksen § 10-1 første ledd, slik at unntaket også fremgår av påtaleinstruksens bestemmelse om kroppslig undersøkelse. Det vises til utvalgets vurdering i punkt 20.2.2.4. Presiseringen er gjort gjennom forslaget i § 10-1 *første ledd annet punktum*.

Dagens § 10-1 første ledd annet punktum blir nytt *tredje punktum*. Samtidig er formuleringen «i medhold av første punktum» tilføyd for å markere at tredje punktum, slik som i dag, bare gjør unntak fra mistankekravet i første punktum. Med andre ord har unntaket fra strafferammekravet ved dopinglovbrudd ingen betydning for adgangen til å innhente biologisk materiale med sikte på DNA-undersøkelse.

Til § 10-5

Påtaleinstruksen § 10-5 regulerer hvem som kan utføre ulike former for kroppslig undersøkelse. I tredje ledd er det regnet opp hvilke former for undersøkelse som kan utføres av en polititjenesteperson. I *tredje ledd* er «spyttprøve» tilføyd. Det vises til punkt 14.1.7.2. Tilføyelsen er gjort med henblikk på annet og tredje ledd i nye § 157 b i straffeprosessloven. Forutsetningen for at en polititjenesteperson selv kan innhente en spyttprøve, er at hen har fått relevant opplæring. I dag er spyttprøve ikke nevnt i § 10-5, heller ikke i første eller annet ledd om hvilke undersøkelser som skal utføres av helsepersonell.

Til § 18-4

Påtaleinstruksen § 18-4 er en ny bestemmelse som klargjør rekkevidden og innholdet i straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav d, når det i en påtaleunntatelse fastsettes særvilkår om ruskontroll i saker som gjelder overtrivelse av straffeloven § 232 a.

Første setning klargjør at det i påtaleunntatelsen må fastsettes hvilken type rusprøve som skal gjennomføres, gjennomføringstid og hyppigheten av ruskontrollen. For at en strafferettslig reaksjon med særvilkår om ruskontroll skal være forholdsmessig i sak om overtrivelse av straffeloven § 232 a, bør rusmiddeltestingen normalt gjennomføres ved bruk av spyttprøver i stedet for urinprøver.

Annen setning fastsetter at gjennomføringstiden for ruskontrollen kan ha en varighet på inn-

til tre måneder. Dersom påtalemyndigheten mener at det er behov for ruskontroll med lengre varighet enn tre måneder, for eksempel fordi mistenkte har et særlig oppfølgingsbehov, bør andre strafferettslige reaksjoner vurderes, blant annet overføring til ungdomsoppfølging i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a annet ledd.

Ruskontroll som strafferettslig særvilkår for påtaleunntatelse anses særlig aktuelt for lovbytere under 18 år, i tilfeller hvor vilkåret fremstår som en egnet reaksjon på grunn av ungdommens situasjon og utvikling. Som omtalt i punkt 16.7.4.2, har rådgivende enhet for russaker ikke en lovbestemt rolle i oppfølgingen av personer som gjennomfører ruskontroll, ut over å ha ansvar for at kontrollen gjennomføres i medhold av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b. Utvalget antar derfor at vilkåret om ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d regelmessig bør kombineres med vilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker etter bestemmelsens bokstav k, slik at enheten gis mulighet til å følge opp personen med rådgivning om aktuelle hjelpetilbud.

Konsekvenser ved vilkårsbrudd er omtalt i punkt 16.7.4.3.

22.7 Til endringen i forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll

Endringen i § 3 første ledd bokstav a er en konsekvens av at straffetruuselen for bruk og besittelse av narkotika flyttes fra legemiddeloven til ny § 232 a i straffeloven. Henvisningen til legemiddeloven § 31 må derfor endres til den nye bestemmelsen i straffeloven. Se punkt 10.7.2.

22.8 Til utkast til forskrift om terskelverdier

Hjemmelen for å fastsette forskrift er inntatt i fjerde ledd i utkastet til ny § 232 a i straffeloven. Som det er redegjort nærmere for i punkt 10.5.8.4, bør terskelverdiene fastsettes i forskrift.

Utvalgets forslag til terskelverdier for de enkelte stoffer fremgår av punkt 10.5.8.2 og utkastet til forskrift § 2. Forskriftsutkastet inneholder også forslag til regulering av situasjonen der gjerningspersonen har samtidig befatning med flere stoffer (§ 3), situasjonen der gjerningspersonen har befatning med et stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for (§ 4) og situasjonen der terskelverdien er satt til null (§ 5).

For legemidler med benzodiazepiner foreslås terskelverdien i § 2 satt til 25 rusdoser samtidig som det for en rekke benzodiazepiner angis hvilken mengde renstoff som utgjør en rusdose. Rusdoseangivelsene som foreslås i § 2 annet ledd er i samsvar med tabell 2 i referansegruppens rapport mai 2021.

For nitazener foreslås terskelverdien satt til null i § 2, jf. tredje ledd. Nitazener er en gruppe syntetiske opioider som er beslaglagt i Norge i 2022 og 2023. Det vises til omtalen av stoffene i punkt 10.5.8.2 og Kripos' narkotika- og dopingstatistikk 2023. Utvalget har nøydt seg med å ta med nitazener i forskriften fordi dette fremstår som et godt eksempel på en stoffgruppe som det ikke bør settes noen terskelverdi for. Hvorvidt listen bør utvides med andre stoffer bør baseres på faglige medisinske vurderinger.

Virkningen av at terskelverdien settes til null er at for det aktuelle stoffet vil ikke noe kvantum bli ansett for å være til egen bruk. Dette medfører at vilkåret «innehar narkotika til egen bruk» i utkastet til § 232 a første ledd aldri vil være oppfylt. For slike stoffer er det derfor bare bruk som skal straffes som mindre narkotikaovertrедelse etter § 232 a. All annen befatning straffes etter § 231. Dette gjelder også for rusmiddelavhengige. Det vises til forskriften § 5 og punkt 10.5.8 3.

Om terskelverdi når gjerningspersonen har samtidig befatning med flere narkotiske stoffer (forskriften § 3) vises til punkt 10.5.11.

Om befatning med stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for (forskriften § 4) vises til punkt 10.5.9.

Kapittel 23

Utvalgets utkast til endringer i lov og forskrift

23.1 Straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 25)

Ny § 71 d skal lyde:

I stedet for å opprette straffesak om overtredelse av straffeloven § 232 a kan politiet henvise mistenkte til rådgivende enhet for russaker.

Påtalemyndigheten kan beslutte å henlegge en sak om overtredelse av straffeloven § 232 a og henvise mistenkte til rådgivende enhet for russaker.

I vurderingen etter første og annet ledd skal det særlig legges vekt på mistenktes alder, om det er rimelig grunn til å tro at mistenkte har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika, og gjerningsstedet for overtredelsen.

§ 157 annet til sjuende ledd skal lyde:

Det samme gjelder den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a.

Disse regler gjelder selv om straff ikke kan idømmes på grunn av reglene i straffeloven § 20. Det gjelder også når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.

Undersøkelse kan bare foretas etter kjennelse av retten med mindre annet er bestemt. Så vidt mulig og tilrådelig skal *mistenkte* få adgang til å uttale seg før avgjørelsen treffes.

Dersom *mistenkte samtykker skriftlig og når det er grunn til å frykte at* formålet med undersøkelsen ellers *vil* forspilles, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for kjennelse av retten. Ordren skal være skriftlig og grunngitt. Er det fare ved opphold, kan ordren gis muntlig, men den skal da snarest mulig nedtegnes.

De innhentede prøvene skal bare brukes i strafferettspleien. Kongen kan i forskrift likevel bestemme at rettsstoksikologiske analysedata også kan brukes i forskningsøyemed, og gi nærmere regler om slik bruk.

Dersom mistenkte nekter å medvirke til kroppslig undersøkelse, kan undersøkelsen gjennomføres med makt. I den grad det er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen, kan politiet holde tilbake mistenkte, herunder ta mistenkte med til det sted undersøkelsen skal gjennomføres.

§ 157 a første ledd annet punktum skal lyde:
Reglene i § 157 første ledd annet punktum og tredje og sjuende ledd gjelder tilsvarende.

§ 157 a annet ledd annet punktum skal lyde:
Reglene i § 157 femte ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

Ny § 157 b skal lyde:

Når noen med rimelig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 232 a, kan en polititjenesteperson foreta en særskilt undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika, når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

Det kan innhentes spyttprøve fra den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 232 a når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Reglene i § 157 sjetten ledd gjelder tilsvarende.

Beslutning etter annet ledd treffes av påtalemyndigheten. Reglene i § 157 femte ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

Dersom mistenkte nekter å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, eller spyttprøve antas ikke å være egnet til å opplyse saken, gjelder reglene i § 157. I vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er et uforholdsmessig inngrep skal det legges vekt på om mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve.

§ 158 første ledd annet punktum skal lyde:
Reglene i § 157 tredje og sjuende ledd gjelder tilsvarende.

§ 158 tredje ledd fjerde punktum skal lyde:

Reglene i § 157 femte ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende

§ 160 annet punktum skal lyde:

Reglene i § 157 tredje og sjuende ledd gjelder tilsvarende.

§ 170 a annet punktum skal lyde:

Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art, inngrepetts art, hensynet til rettshåndhevelse, hensynet til den inngrepet rettes mot og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

§ 171 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 232 a eller 323, eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a første ledd.

§ 192 første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågrepelse eller for å søke etter bevis i saken eller etter ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i.

§ 192 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder når noen mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 323, 326 eller 334, eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a første ledd.

§ 192 tredje ledd nr. 3 skal lyde:

3. *det for øvrig er særlig grunn til å anta at mistenkte der kan pågripes, eller at det der kan finnes bevis i saken eller ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i.*

§ 195 første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans person dersom det er grunn til å anta at det kan føre til oppdagelse av bevis i saken eller av ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i.

§ 195 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder når noen mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 162, 323, 326, 334 eller 353, eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a første ledd.

§ 195 nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Ransaking av person kan bare omfatte besiktigelse av kroppens overflater og inn i munnhulen samt gjennomlysning av klær, veske, håndbagasje mv.

Dersom personen nekter å medvirke til personlig ransaking, kan politiet gjennomføre ransakingen med makt. I den grad det er nødvendig for å gjennomføre ransakingen, kan politiet kortvarig holde tilbake den som skal ransakes, herunder ta personen med til et sted i nærheten der ransakingen kan gjennomføres på en hensynsfull måte.

§ 197 skal lyde:

Ransaking etter §§ 192, 194 og 195 besluttet av retten med mindre annet er bestemt.

Påtalemyndigheten kan treffe beslutningen

1. *når den ransakingen vil rettes mot samtykker skriftlig, eller*
2. *når det er grunn til å frykte at formålet med ransakingen ellers vil forspilles.* Ved ransaking av redaksjonslokale eller tilsvarende skal slik beslutning treffes av statsadvokaten, og bare dersom det er sannsynlig at etterforskningen vil bli vesentlig skadelidende dersom man skulle vente på rettens beslutning.

En beslutning om ransaking skal så vidt mulig være skriftlig. Beslutningen skal på en presis måte angi hva ransakingen omfatter og hvem den retter seg mot, og inneholde opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for ransakingen, herunder om formålet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Dersom en polititjenesteperson har truffet beslutningen muntlig, kan den nedtegnes i rapporten om ransakingen.

§ 198 første ledd nr. 2 skal lyde:

2. *når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, mistanken er sterk, og det er grunn til å anta at ransakingsformålet vil oppnås, eller*

§ 198 annet ledd første punktum skal lyde:

Personlig ransaking av andre enn mistenkte kan likevel ikke foretas uten beslutning som nevnt i § 197.

§ 199 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Rapporten skal vise til beslutningen om ransaking og må opplyse om hvem som iverksatte ransakingen, når ransakingen fant sted, hva ransakingen omfattet og hvordan ransakingen ble gjennomført.

§ 321 første ledd første punktum skal lyde:
Anke til lagmannsretten om forhold hvor påtalemyndigheten ikke har påstått og det ikke er idømt annen reaksjon enn *straffutmålingsutsettelse, straffutmålingsfracfall*, bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv., kan ikke fremmes uten rettens samtykke.

23.2 Legemiddeloven (lov 4. desember 1992 nr. 132)

§ 31 annet ledd skal lyde:

Erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, jf. § 24 a første ledd, straffes med bot. Besittelse og bruk av narkotika, jf. § 24 første ledd, straffes etter straffeloven § 232 a.

23.3 Brukerromsloven (lov 2. juli 2004 nr. 64)

§ 4 første ledd bokstav b skal lyde:

b. besitter en brukerdose narkotika til eget bruk i brukerromsordningens lokaler eller tilstøtende behandlingsrom, kan ikke straffes for dette etter *straffeloven § 232 a.*

23.4 Straffeloven (lov 20.mai 2005 nr. 28)

§ 37 første ledd bokstav k skal lyde:

k. *møte inntil tre ganger* hos rådgivende enhet for russaker etter innkalling, *med gjennomføringstid på inntil tre måneder*, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, *erverv eller innehav* av narkotika til domfeltes egen bruk etter § 232 a.

§ 53 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder når en lovbrøyer har *ervert eller innehatt narkotika* til egen bruk etter § 232 a.

Ny § 232 a skal lyde:

§ 232 a Mindre narkotikaovertridelse

Den som ulovlig bruker narkotika eller erverver eller innehar narkotika til egen bruk straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. Uaktsom mindre narkotikaovertridelse straffes med bot.

Ved overtridelse av første ledd kan saken avgjøres med påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69, straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60 eller straffutmålingsfracfall etter straffeloven § 61 med mindre straffens formål tilsier at det reageres med straff eller annen straffereettslig reaksjon. I vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a. gjerningspersonens alder,
- b. om det er rimelig grunn til å tro at gjerningspersonen har utviklet eller står i fare for å utvikle avhengighet av den aktuelle typen narkotika, og
- c. gjerningsstedet for overtridelsen.

Dersom en overtridelse av første ledd er begått av en person over 18 år, og det må antas at personen er rusmiddelavhengig, skal reaksjonen normalt være påtaleunntatelse uten vilkår eller straffutmålingsfracfall. Ved bedømmelsen av om gjerningspersonen er rusmiddelavhengig skal det blant annet legges vekt på

- a. medisinsk diagnose,
- b. omfang, varighet og inntaksmåte for rusmidlet,
- c. evne til å kontrollere rusbruken,
- d. funksjonsevne,
- e. tidligere rushistorikk, og
- f. generell livssituasjon.

Kongen kan ved forskrift fastsette terskelverdier for hvilken mengde narkotika som kan anses å være til egen bruk. Terskelverdi kan settes til null. Befatning som nevnt i første ledd innenfor terskelverdi skal anses for å være til egen bruk med mindre et annet formål sannsynliggjøres.

23.5 Helse- og omsorgstjenesteloven (lov 24. juni 2011 nr. 30)

§ 3-9 b første ledd, nytt tredje punktum, skal lyde:
Enheten skal også ha ansvar for å møte personer som er henvist til enheten i medhold av straffeprosessloven § 71 d.

23.6 Påtaleinstruksen (forskrift 28. juni 1985 nr. 1679)

§ 10-1 første ledd annet og nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 a. Hvis den det gjelder samtykker skriftlig, kan det i medhold av første punktum innhentes biologisk materiale med sikte på å gjennomføre en DNA-analyse uten hensyn til om det foreligger skjellig grunn til mistanke.

§ 10-5 tredje ledd skal lyde:

For øvrig kan kroppslig undersøkelse, så som urinprøve, *spyttestrøve*, utåndingsprøve (alcotest) og undersøkelse av munnhule, utføres av politiet.

Ny § 18-4 skal lyde:

I en sak om overtredelse av straffeloven § 232 a, der det fastsettes vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d om at siktede skal avgi nødvendige rusprøver, skal påtaleunntakelsen angi hvilken type rusprøve som skal avgis, hyppigheten av rusprøvekontrollen og gjennomføringstiden. Gjennomføringstiden kan ikke være lengre enn tre måneder.

23.7 Forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll (forskrift 20. oktober 2017 nr. 1650)

§ 3 bokstav a skal lyde:

a. overtredelser av straffeloven § 231 første ledd, § 232 eller § 232 a.

23.8 Forskrift om terskelverdier (ny forskrift)

Utkast til forskrift:

§ 1 Virkeområde

Forskriften angir grenseverdier (terskelverdier) for hvilken mengde narkotika som kan anses å være til egen bruk ved anvendelse av straffeloven § 232 a.

§ 2 Terskelverdier

Ved anvendelse av straffeloven § 232 a, gjelder følgende terskelverdier for hvilken mengde narkotika som kan anses å være til egen bruk:

Stoff	Terskelverdi
Heroin	1 gram
Tabletter med opioider	25 rusdoser
Kokain	2 gram
Amfetamin og metamfetamin	5 gram
MDMA	25 tabletter
MDMA (pulver/krystaller)	5 gram
Cannabis	15 gram
GHB og GBL	1 desiliter
Khat	2 kilo
Legemidler med benzodiazepiner	25 rusdoser
LSD	25 drypp / «syreblottere»

For legemidler med diazepiner utgjør én rusdose (renstoff):

Alprazolam	1 mg
Bromazepam	8 mg
Desmetyldiazepam	30 mg
Diazepam	15 mg
Etizolam	3 mg
Fenazepam	1,5 mg
Flunitrazepam	1,5 mg
Klobazam	30 mg
Klonazepam	1,5 mg
Lorazepam	3 mg
Nitrazepam	10 mg
Oksazepam	45 mg
Triazolam	0,25 mg
Zolpidem	10 mg
Zopiklon	7,5 mg

For nitazener er terskelverdien null.

§ 3 Befatning med flere narkotiske stoffer

Ved samtidig befatning med flere narkotiske stoffer gjelder straffeloven § 232 a for inntil tre stoffer. For ett stoff gjelder terskelverdiene i § 2, mens det for øvrige stoffer gjelder halv terskelverdi.

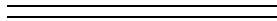
§ 4 Befatning med narkotisk stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for

Ved befatning med narkotisk stoff som det ikke er fastsatt terskelverdi for i § 2, avgjøres

spørsmålet om hvorvidt det dreier seg om en mindre mengde til egen bruk, jf. straffeloven § 232 a, ved en skjønnsmessig sammenligning av det aktuelle stoff og kvantum med stoffer som det er fastsatt terskelverdi for.

§ 5 Terskelverdi null

For stoffer hvor terskelverdien etter § 2 er satt til null, anses ikke noe kvantum å være til egen bruk etter straffeloven § 232 a. Bruk av slike stoffer straffes likevel etter straffeloven § 232 a.



Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig

NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid

NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet

NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering

NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig

NOU 2023: 4 Tid for handling

NOU 2023: 5 Den store forskjellen

NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus

NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid

NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid

NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen

NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?

NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve

NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av

akvakultur for bærekraftig verdiskaping

NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

– Første delutredning

NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert

drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2024