



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 112 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven og
legemiddelloven mv. (befatning med mindre
mengder narkotika til egen bruk)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 112 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven og
legemiddelloven mv. (befatning med mindre
mengder narkotika til egen bruk)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.6	Hvilke mengder befatningen kan gjelde	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	4.6.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	24
2.1	Regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet	7	4.6.2	Høringsinstansenes syn	25
2.2	Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021	7	4.6.3	Departementets vurdering	26
2.3	NOU 2024: 12 Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser	8	4.7	Befatning med flere stoffer	29
2.3.1	Rushåndhevingsutvalget – oppnevning og mandat	8	4.7.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	29
2.3.2	Høringen	8	4.7.2	Høringsinstansenes syn	29
3	Overordnet om Grunnloven og internasjonale forpliktelser	12	4.7.3	Departementets vurdering	29
3.1	Innledning	12	4.8	Strafferamme	30
3.2	FNs narkotikakonvensjoner	12	4.8.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	30
3.3	Retten til privatliv	12	4.8.2	Høringsinstansenes syn	30
3.4	Barns rettigheter	13	4.8.3	Departementets vurdering	31
3.5	Retten til helse	14	4.9	Reaksjonsfastsettelsen overfor barn og unge	32
4	Befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk	15	4.9.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	32
4.1	Gjeldende rett	15	4.9.2	Høringsinstansenes syn	33
4.1.1	Legemiddelovens forbud mot bruk og besittelse av narkotika	15	4.9.3	Departementets vurdering	34
4.1.2	Straffeloven § 231 om narkotikaovertrедelse	16	5	Reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige	38
4.2	Nordisk rett	17	5.1	Gjeldende rett	38
4.2.1	Sverige	17	5.1.1	Innledning	38
4.2.2	Danmark	17	5.1.2	Utviklingen i reaksjonspraksis overfor rusmiddelavhengige	38
4.3	Ny straffebestemmelse om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk	18	5.2	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	39
4.3.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	18	5.2.1	Vernet av privatlivet	39
4.3.2	Høringsinstansenes syn	19	5.2.2	Uskyldspresumsjonen	40
4.3.3	Departementets vurdering	19	5.2.3	Vernet mot selvinkriminering	40
4.4	Nærmere om de ulike befatningsmåtene	20	5.3	Nordisk rett	41
4.4.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	20	5.3.1	Sverige	41
4.4.2	Høringsinstansenes syn	21	5.3.2	Danmark	41
4.4.3	Departementets vurdering	22	5.4	Rushåndhevingsutvalgets forslag	42
4.5	Kravet om at befatningen er «til egen bruk»	22	5.4.1	Overordnet om forslaget	42
4.5.1	Rushåndhevingsutvalgets forslag	22	5.4.2	Begrepet «rusmiddelavhengig» ...	43
4.5.2	Høringsinstansenes syn	23	5.4.3	Beviskravet for «rusmiddelavhengighet»	44
4.5.3	Departementets vurdering	23	5.5	Høringsinstansenes syn	44
			5.5.1	Bør det være en egen reaksjonsregel for rusmiddelavhengige?	44
			5.5.2	Bør reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige lovreguleres?	44
			5.5.3	Begrepet «rusmiddelavhengig» ...	45

5.5.4	Beviskravet for «rusmiddelavhengighet»	46	6.4.4	Rushåndhevings-utvalgets forslag	73
5.6	Departementets vurderinger	47	6.4.5	Høringsinstansenes syn	73
5.6.1	Overordnet om reaksjonsordningen	47	6.4.6	Departementets vurdering	74
5.6.2	Avgrensning til personer med rusmiddelavhengighet	48	7	Rådgivende enhet for russaker	75
5.6.3	Avgrensning mot personer under 18 år	52	7.1	Særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker – hjemmel for å illegge flere oppmøter	75
5.6.4	Befatning med narkotika utover mengdegrensene	53	7.1.1	Gjeldende rett	75
5.6.5	Gjentakelse	54	7.1.2	Rushåndhevings-utvalgets forslag	76
5.6.6	Konkurrens	55	7.1.3	Høringsinstansenes syn	76
5.6.7	Etterforskningen og vernet mot selvinkriminering	55	7.1.4	Departementets vurdering	77
6	Tvangsmidler ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk	58	7.2	Henvvisning til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak	78
6.1	Innledning – hvilke forslag departementet vil følge opp	58	7.2.1	Gjeldende rett	78
6.2	Rusmiddeltesting	58	7.2.2	Rushåndhevings-utvalgets forslag	79
6.2.1	Gjeldende rett	58	7.2.3	Høringsinstansenes syn	80
6.2.2	Riksadvokatens direktiver og politiets retningslinjer	60	7.2.4	Departementets vurdering	80
6.2.3	Vernet av privatlivet og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling	60	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	82
6.2.4	Svensk og dansk rett	61	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene	83
6.2.5	Rushåndhevings-utvalgets forslag	61	9.1	Til endringene i straffeprosessloven	83
6.2.6	Høringsinstansenes syn	62	9.2	Til endringene i legemiddeloven	83
6.2.7	Departementets vurdering	65	9.3	Til endringene i politiloven	86
6.3	Tegn og symptomer	68	9.4	Til endringene i brann- og eksplosjonsvernloven	87
6.3.1	Gjeldende rett	68	9.5	Til endringene i straffeloven	87
6.3.2	Rushåndhevings-utvalgets forslag	69	9.6	Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven	88
6.3.3	Høringsinstansenes syn	69			
6.3.4	Departementets vurdering	71			
6.4	Pågrepelse	72			
6.4.1	Gjeldende rett	72			
6.4.2	Forbudet mot vilkårlige frihetsberøvelser mv.	72			
6.4.3	Svensk og dansk rett	73			
				Forslag til lov om endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk)	90



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 112 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i straffeloven, legemiddeloven, straffeprosessloven, politiloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Proposisjonen utgjør del II av regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet, og tar for seg de strafferettslige og straffeprosessuelle sidene ved reformen. Formålet med forslagene er å sikre at personer som har omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer, normalt skal møtes med hjelp og behandling i stedet for straff. Forslagene skal også tydeliggjøre at befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk fortsatt er straffbart og kan håndheves av myndighetene, samtidig som håndhevingen og bruken av tvangsmidler skal være forholdsmessig. Proposisjonen følger opp Rushåndhevingsutvalgets utredning NOU 2024: 12 *Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser*, og fremmes i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet.

I proposisjonen fremmes det forslag om å samle den strafferettslige reguleringen av befatning med mindre mengder narkotika til egen

bruk i en ny straffebestemmelse i legemiddeloven. Videre foreslås det å lovfeste en særskilt reaksjonsordning for personer over 18 år med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer, som innebærer at det overfor disse personene normalt skal reageres med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall for overtrедelser av den nye straffebestemmelsen. I tillegg foreslår departementet en ny bestemmelse om rusmiddeltesting og undersøkelse av tegn og symptomer på ruspåvirkning. For å bidra til at de kommunale rådgi-vende enhetene for russaker benyttes i større grad enn i dag, og at oppmøte ved enhetene skal ha størst mulig forebyggende virkning mot videre rusmiddelbruk, foreslås det at det ved overtrедelse av straffebestemmelsen i legemiddeloven skal være en adgang til å pålegge inntil tre oppmøter ved enhetene i løpet av en periode på inntil tre måneder. Det foreslås til slutt en hjemmel i politiloven for at politiet skal kunne henvise personer til enhetene utenfor straffesak.

Et viktig formål med regjeringens helhetlige forebyggings- og behandlingsreform er å redusere stigma ved rusmiddellidelser. Samfunnets språkbruk for å beskrive personer med rusmiddelproblemer gir uttrykk for holdninger, og kan i seg selv bidra til stigmatisering. Dette er beskrevet i Meld. St. 5 (2024–2025) *Trygghet, fellesskap og verdighet* punkt 3.2, hvor det også gis en oversikt over begrepsbruk som vil være i tråd med en modernisering av begrepsbruken knyttet til rusmiddellidelser. I tråd med begrepsbruken i stortingsmeldingen velger departementet å bruke «person med rusmiddelavhengighet» og «rusmiddelavhengig» i stedet for «rusavhengig», som er

mye brukt i rettslige dokumenter frem til nå. Som påpekt av Rushåndhevingsutvalget, som blant annet bygger på innspill fra Folkehelseinstituttet, er rusmiddelavhengig et bedre og mer presist begrep. Uttrykket «person med rusmiddelavhengighet» er generelt å foretrekke fremfor «rusmiddelavhengig», ved at det understreker at enhver pasient er mer enn sin sykdom, noe som er spesielt viktig når det hefter sosiale stigma ved det aktuelle helseproblemet. Heller ikke begrepet «rusmiddelavhengig» er altså uten negative sider, men vil i denne proposisjonen av praktiske grunner bli brukt ved siden av «person med rusmiddelavhengighet».

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet

Regjeringen varslet i Hurdalsplattformen en forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet og en ny politikk på området. Mennesker med rusmiddelproblemer har rett til nødvendig helsehjelp og et verdig liv uten diskriminering. Personer med alvorlige rusmiddelproblemer skal ikke møtes med straffereaksjoner, men med hjelp og oppfølging. Samtidig er regjeringen klar på at det ikke er aktuelt å avkriminalisere befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk.

Del I av reformen, som tar for seg helse- og velferdspolitiske spørsmål på rusfeltet, ble lagt frem 25. oktober 2024 i Meld. St. 5 (2024–2025). Stortingsmeldingen har seks innsatsområder og 70 tiltak. Blant annet ønsker regjeringen å komme tidligere inn med hjelp og oppfølging, og at tjenestetilbudet skal være tilgjengelig og nært der folk bor. I stortingsmeldingen varslet regjeringen at den skulle legge frem *del II* av reformen gjennom forslag til lovendringer på narkotikaområdet som følger opp Rushåndhevingsutvalgets utredning i NOU 2024: 12.

2.2 Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021

I Prop. 92 L (2020–2021) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.)* la regjeringen Solberg frem et lovforslag som gikk ut på at befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk ikke lenger skulle være straffbart, kombinert med forslag til enkelte nye hjemler i politiloven for å avdekke og reagere på straffri bruk av og befatning med narkotika. Proposisjonen fulgte opp Rusreformutvalgets utredning NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp*. Solberg-regjeringens forslag om å avkriminalisere befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk oppnådde ikke flertall verken i helse- og omsorgskomiteen eller under voteringen i Stortinget. Stortingsbehandlingen munnet i stedet ut i

enkelte lovendringer om etablering og bruk av kommunale rådgivende enheter for russaker, se punkt 7.1.1 under. I tillegg fattet Stortinget 3. juni 2021 fire anmodningsvedtak, se anmodningsvedtak nr. 1114–1117 (2020–2021):

«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.

Vedtak 1115

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

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.

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.»

Anmodningsvededtak nr. 1115 er fulgt opp ved at departementet har vært i dialog med riksadvokaten, som peker på at resultatene Stortinget ønsker, langt på vei følger av eksisterende regler, føringer og praksis. I Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet punkt 1.11.2 side 51 ble det

uttalt at riksadvokaten vil klargjøre dette for politiet på egnet måte. Problemstillingen har blant annet vært tema i møte mellom riksadvokaten og lederne for landets statsadvokatembeter i november 2022, og det er fremhevet at påtalemyndigheten skal utvise oppmerksomhet om problematikken. Vedtak nr. 1117 er fulgt opp ved at departementet i dialog med Politidirektoratet har sett nærmere på politiets praksis for tilbakekall av førerrett på grunnlag av manglende edrueighet, for å sikre at praksisen ikke er strengere enn intensjonen bak reglene, se Prop. 1 S (2024–2025) Justis- og beredskapsdepartementet punkt 1.10.4 side 58. Vedtak nr. 1116 er under behandling i departementet. Et forslag til forskriftsendringer har vært på høring, men er foreløpig ikke fulgt opp fordi straffutmålingspraksisen i etterkant av høringen har blitt endret av Høyesterett. Endringer i politiregisterforskriften vil bli vurdert etter at Stortinget har behandlet forslagene som fremmes i denne proposisjonen.

Oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 1114 omtales nærmere i punkt 4.8. Bakgrunnen for vedtaket er at fengselsstraff i liten grad idømmes i bruk- og besittelsessaker etter legemiddeloven i dag, og at en slik endring som beskrives i vedtaket, vil gjøre at lovteksten reflekterer hva som er gjeldende rett, se Innst. 612 L (2020–2021) punkt 2 side 25. Anmodningen om å vurdere «avbøtende tiltak» har sammenheng med at flere aktuelle tvangsmidler, blant annet personransaking og kroppslig undersøkelse, og andre relevante regler forutsetter en straffetrussel om fengselsstraff.

2.3 NOU 2024: 12 Håndheving av mindre narkotikaovertridelser

2.3.1 Rushåndhevingsutvalget – oppnevning og mandat

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 (Rushåndhevingsutvalget). Utvalget fikk ved oppnevningen følgende sammensetning:

- pensjonert lagmann Hans-Petter Jahre (leder)
- lagmann Tonje Vang
- professor Ørnulf Øyen

Bakgrunnen for oppnevningen var blant annet Hurdalsplattformens punkt om å utrede endringer i lovverket som sikrer at rusmiddelavhengige møtes med helsehjelp og oppfølging i stedet for straffe-

rettslige reaksjoner. De overordnede rammene for oppdraget er beskrevet slik i utvalgets mandat:

«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.»

Innenfor disse rammene fikk utvalget i oppdrag å utrede og foreslå blant annet en lovregulering av utgangspunktet om at rusmiddelavhengige normalt skal møtes med straffutmålingsfracfall eller ubetinget påtaleunntatelse i saker som gjelder bruk av og befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. I den forbindelse ble utvalget blant annet bedt om å se nærmere på den rettslige avgrensningen av begrepet rusmiddelavhengig, hvilket beviskrav som bør gjelde for vurderingen av om gjerningspersonen skal anses som rusmiddelavhengig, og hvilke mengder narkotika som skal anses å være til egen bruk (terskelverdier). Videre fikk utvalget i oppdrag å drøfte ulike problemstillinger knyttet til politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Blant annet ble utvalget bedt om å utrede om de straffeprosessuelle virkemidlene politiet har til rådighet i dag, er egnet til effektivt å kunne avdekke narkotikabruk hos unge. Endelig fikk utvalget i oppdrag å utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114, se punkt 2.2. Utvalget ble også bedt om å vurdere om bruk og besittelse av dopingmidler bør omfattes av forslaget til lovendringer.

2.3.2 Høringen

Rushåndhevingsutvalget la frem sin utredning 18. juni 2024 i NOU 2024: 12 *Håndheving av mindre narkotikaovertridelser*. Utredningen ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet 24. juni 2024 med høringsfrist 24. september 2024.

Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:	Sametinget
Departementene	Sekretariatet for konfliktrådene
Høyesterett	Sivilombudet
Lagmannsrettene	Statens barnehus
Tingrettene	Statens sivilrettsforvaltning
Riksadvokaten	Statsforvalterne
Statsadvokatembetene	Stavanger universitetssjukehus, Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Helse Vest
Generaladvokaten	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Krigsadvokatene for Nord-Norge	Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Krigsadvokatene for Sør-Norge	Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
Politidirektoratet	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Politidistriktene	Tolldirektoratet
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripos)	Trygderetten
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)	Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)	ADHD Norge
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Advokatforeningen
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Akademikerne
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon
Barneombudet	Alliansen for Rettighetsorientert Ruspolitikk
Barneverns- og helsenemndene	Amnesty International Norge
Brønnøysundregistrene	Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund
Datatilsynet	Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk
Den rettsmedisinske kommisjon	Barn av rusmisbrukere
Digitaliseringsdirektoratet	Befalets Fellesorganisasjon
Domstoladministrasjonen	Blå Kors
Erstatningsnemnda for voldsofre	Civita
Folkehelseinstituttet	Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling
Helsedirektoratet	Den norske Dommerforeningen
Helsetilsynet	Den norske Helsingforskomité
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Den norske legeforening
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	Fagforbundet
Kontoret for voldsoffererstatning	Fellesorganisasjonen
Kontrollutvalget for kommunikasjonsskontroll	FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet
Kriminalomsorgsdirektoratet	Foreningen for human ruspolitikk
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Foreningen Tryggere Ruspolitikk
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet	Fossumkollektivet
Nasjonale kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse	Fransiskushjelpen
Nasjonale kompetansetjeneste for tverrfaglig spesialisert rusbehandling	Frelsesarmeens rusomsorg
Norges institusjon for menneskerettigheter	Fritt ord
Oslo kommune, Pro Sentret	Gatejuristen
Pasient- og brukerombudene	Hovedorganisasjonen Virke
Regionale helseforetak	Human Rights Service
Regionale kompetansesentre for rusfeltet	Hvite ørn
Regjeringsadvokaten	IKT-Norge
	IOGT Norge
	Ivareta –pårørende berørt av rus
	Junior- og barneorganisasjonen Juba
	Juridisk rådgivning for kvinner

Juristforbundet	Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)
Jussbuss	Spero
Jussformidlingen	Statsadvokatenes forening
Jusshjelpe i Nord-Norge	Stiftelsen Evangeliesenteret
Juvente	Stiftelsen Kirkens Bymisjon
Kommunesektorenes organisasjon (KS)	Stiftelsen KRAFT
Krisesentersekretariatet	Stiftelsen Rettferd
KROM – Norsk forening for kriminalreform	Stiftelsen Skaperkraft
Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse	Stine Sofies Stiftelse
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Straffedes organisasjon i Norge
Law Enforcement Action Partnership Scandinavia (LEAP Scandinavia)	Tankesmien Agenda
Manifest Tankesmie	Tryggere Ungdom
Marborg – brukerorganisasjon på rusfeltet	Tyrlistiftelsen
Mental Helse	Ungdom mot narkotika
Mental Helse Ungdom	WayBack, Stiftelsen livet etter soning
Minotenk	WSO – We shall overcome
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
NA – Anonyme Narkomane	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Norges Kvinne- og familieforbund	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Norges offisers- og spesialistforbund	Forsvarets forskningsinstitutt
Norges Politilederlag	Forsvarets høgskole
Norges Røde Kors	Handelshøyskolen BI
Normal Norge	Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening	Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter KRUS
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norsk narkotikaforebyggende forening	Politi høgskolen
Norsk organisasjon for asylsøkere	
Norsk psykologforening	Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerk-
Norsk Rettsmedisinsk Forening	nader i høringen:
Norsk rikskringkasting AS	
Norsk senter for informasjonssikring	Forsvarsdepartementet
Norsk sykepleierforbund	Samferdselsdepartementet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	
NTNU Samfunnsforskning AS, Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid	Riksadvokaten
PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripo)
Politiets fellesforbund	Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)
Politijuristene	Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
proLAR NETT – Nasjonalt forbund for folk i LAR	Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
Psynapse	Innlandet politidistrikt
Redd Barna	Nordland politidistrikt
Rettspolitisk forening	Nordland statsadvokatembeter
Rusfeltets hovedorganisasjon	Oslo politidistrikt
Rusfri Oppvekst	Oslo statsadvokatembeter
Rusmisbrukernes interesseorganisasjon	Politidirektoratet
Samarbeidsforum for fellesskapsbasert rusbehandling	Rogaland statsadvokatembeter
Samarbeidsforum for norske kollektiv	Sør-Vest Politidistrikt
Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus	Sør-Øst Politidistrikt
	Trøndelag politidistrikt
	Trøndelag statsadvokatembeter

Vest politidistrikt	Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund
Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter	Blå Kors
Øst politidistrikt	Den norske legeforening
Barneombudet	Det Hvite Bånd
Datatilsynet	Fellesorganisasjonen
Domstoladministrasjonen	FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet
Helse Midt-Norge	Foreningen Tryggere Ruspolitikk
Helsedirektoratet	Forandringsfabrikken stiftelse
Kriminalomsorgsdirektoratet	Foreningen for human ruspolitikk
Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS)	Foreningen Tryggere Ruspolitikk
Nasjonalt kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse	Helsesykepleierne NSF
Nasjonalt kompetansetjeneste for tverrfaglig spesialisert rusbehandling	Ivareta – pårørende berørt av rus
Norges institusjon for menneskerettigheter	JA, DET NYTTET!
Klinikk psykisk helse og avhengighet ved Oslo universitetssykehus	Junior- og barneorganisasjonen Juba
Avdeling rus- og avhengighetsbehandling, Klinikk psykisk helse og avhengighet ved Oslo universitetssykehus	KROM – Norsk forening for kriminalreform
Sekretariatet for konfliktrådene	Marborg – brukerorganisasjon på rusfeltet
Tolletaten	Mental Helse
Aurskog-Høland kommune	Mental Helse Ungdom
Bergen kommune	Midt-Telemark senterparti
Bergen kommune, Ruspolitisk råd	Norges Politilederlag
Bærum kommune	Normal Norge
Bømlo kommune, Fitjar kommune og Stord kommune	Norsk narkotikaforebyggende forening
Hjartdal kommune	Norsk Psykologforening
Hjelmeland kommune	Norsk Skadereduksjon
Kragerø kommune	Norsk tølleforsbund
Kristiansand kommune	Norsk Sykepleierforbunds faggruppe for sykepleiere innen psykisk helse og rus
Kristiansand kommune, elevombudet	PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon
Nissedal kommune	Politiets fellesforbund
Oslo kommune	Preventio
Oslo kommune, Pro Sentret	ProLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR
Porsgrunn kommune	Psynapse
Skien kommune	Rett Vest Rettshjelp & juridisk rådgivning v. Bengt Waldow Rettspolitisk forening
Trondheim kommune	RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet
Øvre Eiker kommune	Rusfeltets hovedorganisasjon
Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan	Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)
ADHD Norge	Senterpartiet, Midt-Telemark lokallag
Advokatforeningen	Spero
A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon	Stiftelsen CRUX
Alliansen for Rettighetsorientert Ruspolitikk	Stiftelsen Kirkens Bymisjon
Akan kompetansesenter	Trygg Trafikk
	Tryggere Ungdom
	Tyrilistiftelsen
	Departementet mottok også høringsvar fra over 70 privatpersoner.

3 Overordnet om Grunnloven og internasjonale forpliktelser

3.1 Innledning

Rushåndhevingsutvalget har i NOU 2024: 12 kapittel 6 gitt en fremstilling av de overordnede rettslige rammene for sine forslag. Departementet viser til utvalgets fremstilling, og vil her nøye seg med å gi en kort redegjørelse for enkelte overordnede krav som følger av Grunnloven og internasjonale forpliktelser. I den grad kravene har betydning for enkeltspørsmål, vil disse bli behandlet der hvor det oppstår.

3.2 FNs narkotikakonvensjoner

Det internasjonale rammeverket for narkotikakontroll består av tre FN-konvensjoner: den alminnelige narkotikakonvensjon, 1961 (endret ved protokoll av 1972), konvensjon om psykotrope stoffer, 1971, og De forente nasjoners konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer, 1988. Konvensjonene etablerer et internasjonalt regime for bekjempelse av ulovlig befatning med narkotika. Norge er part i og har ratifisert konvensjonene med tilhørende protokoller. Norge er dermed folkerettslig forpliktet til å overholde konvensjonene, herunder sørge for at nasjonal lovgivning er i tråd med konvensjonsforpliktelsene. De sentrale forpliktelsene etter konvensjonen dreier seg om å bekjempe narkotikavirksomhet på samfunnsnivå, blant annet gjennom en plikt til å straffe de mer alvorlige formene for befatning med narkotika. Det er lagt til grunn at konvensjonene ikke oppstiller noen plikt til å kriminalisere befatning med narkotika til egen bruk, se NOU 2024: 12 punkt 6.1.5 side 84–85 med videre henvisninger. Konvensjonene inneholder også en rekke andre forpliktelser av strafferettslig og straffeprosessuell betydning. For en nærmere omtale av konvensjonenes formål og hovedforpliktelser vises det til NOU 2024: 12 punkt 6.1.2.

3.3 Retten til privatliv

Retten til privatliv er nedfelt i Grunnloven § 102 første ledd første punktum. Grunnloven § 102 ble innført i forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 og bygger blant annet på den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Vernet av privatlivet etter Grunnloven § 102 må tolkes i lys av vernet etter EMK og SP, jf. blant annet Rt. 2015 side 93 avsnitt 57 og 60. Barns rett til privatliv er også forankret i FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 16.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastsetter at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv [...]». Artikkel 8 nr. 2 oppstiller vilkår for når et inngrep i retten til privatlivet kan rettferdiggjøres. Inngrepet må for det første være «i samsvar med loven». Videre må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn» av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Vilkåret om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» innebærer et krav om forholdsmessighet mellom inngrepet og det eller de målene som søkes oppnådd.

Rushåndhevingsutvalget har i NOU 2024: 12 punkt 6.2.2 vurdert om kriminalisering av befatning med narkotika til egen bruk for rusmiddelavhengige er forenlig med retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Departementet går ikke nærmere inn på dette. For spørsmålene som behandles i denne proposisjonen, får retten til privatliv først og fremst betydning for reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se punkt 5.2.1, og adgangen til å gjennomføre rusmiddeltesting for å avdekke befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, se punkt 6.2.3.

3.4 Barns rettigheter

Barn har i utgangspunktet de samme rettighetene som voksne etter Grunnloven og lovgivningen ellers. Barns særlige behov begrunner imidlertid at de er gitt særlige rettigheter. Disse følger av blant annet Grunnloven og barnekonvensjonen.

Grunnloven § 104 ble innført i 2014 etter forslag fra Menneskerettighetsutvalget. Formålet med bestemmelsen er å «særlig fremheve de av barnas behov som ikke dekkes opp av de øvrige menneskerettighetsbestemmelsene», se Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 32.5.1 side 189. Første ledd fastsetter at «[b]arn har krav på respekt for sitt menneskeverd», at de «har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv», og at «deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling». Andre ledd slår fast at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Videre fremgår det av tredje ledd at «[b]arn har rett til vern om sin personlige integritet», og at 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».

At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, følger også av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. FNs barnekomité har i *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* redegjort nærmere for innholdet i artikkel 3 nr. 1. I avsnitt 6 i kommentaren gis det uttrykk for at artikkel 3 nr. 1 både er en substansiell rettighet, et tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel. Videre fremgår det av kommentaren at barnets beste ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, hensynet, se avsnitt 36 til 40. Barnekomitéen understreker likevel at barnets beste skal ha stor vekt. Det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen. Høyesterett har i Rt. 2015 side 93 avsnitt 65 sluttet seg til denne forståelsen av artikkel 3. nr. 1.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 gjelder også der det er spørsmål om å straffedømme barnet. FNs barnekomité har i *General comment no. 10 (2007) Children's rights in juvenile justice* avsnitt 10 lagt til grunn at hensynet til barnets beste innebærer at de tradisjonelle formålene med straffen må vike plass til fordel for blant

annet rehabilitering og gjenoppretting. Dette synes å være videreført i *General comment no. 24 (2019) on children's rights in the child justice system* avsnitt 2. Når det gjelder rusmiddelbruk, har FNs barnekomité uttrykt bekymring for negative konsekvenser ved å straffe barn og anbefaler at barns rusmiddelbruk møtes med andre virkemidler, se NOU 2024: 12 punkt 15.3 side 279 med videre henvisninger.

Barnekomitéen har oppfordret statene til ikke å kriminalisere handlinger som er straffbare bare når de utføres av barn, såkalte «status offences», se *General comment no. 24 (2019) on children's rights in the child justice system* avsnitt 12. I samme retning uttales følgende i FNs retningslinjer for forebygging av ungdomskriminalitet av 14. desember 1990 (A/RES/45/112) avsnitt 56:

«In order to prevent further stigmatization, victimization and criminalization of young persons, legislation should be enacted to ensure that any conduct not considered an offence or not penalized if committed by an adult is not considered an offence and not penalized if committed by a young person.»

Barnekonvensjonen artikkel 40 oppstiller særlige rettigheter for barn som har begått lovbrudd. Artikkel 40 nr. 1 slår fast at barn som beskyldes for, anklages for eller er skyldig i å ha begått et lovbrudd, 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 barnet 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, se nærmere om dette i NOU 2024: 12 punkt 15.3 side 279. Statene 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, se NOU 2024: 12 punkt 15.3 side 280 med videre henvisninger.

Barnekonvensjonen artikkel 33 oppstiller en plikt til å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barn mot ulovlige rusmidler. Plikten må ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 24 nr. 1, som gir barn rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering. Det antas at statene har en vid skjønnsmargin når det gjelder hvilke tiltak som velges. Artikkel 33 inneholder imidlertid, i likhet med artikkel 40 nr. 3, et effektivitetsprinsipp,

som betyr at tiltakene som velges, må være egnede til å oppnå formålet, se NOU 2024: 12 punkt 6.2.5.2 side 96 med videre henvisning. FNs barnekomité har i *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence* avsnitt 64 anbefalt forebyggende tiltak, skade-reduksjon og avhengighetsbehandling, i tillegg til presis og objektiv informasjon om skadelige effekter av narkotikabruk.

3.5 Retten til helse

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 nr. 1 fastsetter at enhver har rett til den høyest oppnåelige fysiske og psykiske helsestandard. Barns rett til helse er også forankret i Grunnloven § 104 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 24. Videre fremgår retten til helse av artikkel 12 i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering mot kvinner. Fremstillingen i det videre tar utgangspunkt i ØSK artikkel 12.

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komitéen) har i *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)* avsnitt 12 fastslått at retten til helse har fire elementer: tilgang til blant annet helsetjenester og goder, tilgjengelig helsehjelp for alle, respekt for medisinsk etikk og tilpasning til kultur, bakgrunn, kjønn og livssyklus og god kvalitet basert på vitenskapelige og medisinske krav. Komitéen har lagt til grunn at artikkel 12 innebærer tre typer forpliktelser for statene, se avsnitt 33 i kommentaren. For det første skal statene respektere retten til helse, som vil si å avstå fra å gripe negativt inn i individers helsesituasjon. For det andre skal statene beskytte retten,

som innebærer å hindre andre i å påvirke individers helse negativt. For det tredje skal statene oppfylle retten, som vil si å treffe tiltak som er egnet til å realisere den.

Artikkel 12 nr. 2 fastsetter at statene skal treffe nærmere angitte tiltak for å realisere retten til helse. Etter artikkel 12 nr. 2 bokstav b skal statene treffe tiltak som er nødvendige for å forbedre alle sider ved hygien i miljø og industri. ØSK-komitéen har i avsnitt 15 i den nevnte kommentaren uttalt at denne forpliktelsen omfatter tiltak for å «discourage the abuse of alcohol, and the use of tobacco, drugs and other harmful substances». Tiltakene statene iverksetter for å realisere retten til helse, skal også skape vilkår som trygger alle under legebehandling og pleie under sykdom, jf. artikkel 12 nr. 2 bokstav d. Komitéen har lagt til grunn at mangelfull helseplanlegging som fører til at enkeltpersoner eller grupper, særlig marginaliserte eller sårbare grupper, ikke får nytte godt av helsevesenet, kan utgjøre brudd på retten til helse, se avsnitt 37 og 52 i kommentaren.

ØSK-komitéen har anbefalt Norge å «decriminalize drug use and enhance the availability, accessibility and quality of harm reduction programmes and specialized health-care services available to drug users», se *Concluding observations on the sixth periodic report of Norway* fra 2. april 2020 avsnitt 43. Komitéen uttalte at den var «concerned that the State party continues to criminalize drug use, which prevents drug users from accessing harm reduction programmes and health-care services», se avsnitt 42. Også andre instanser i FN-systemet har gitt uttrykk for at bruk av narkotika, samt befatning med narkotika til egen bruk, bør avkriminaliseres eller nedkriminaliseres for å ivareta retten til helse, se NOU 2019: 26 punkt 7.4.2 side 180 med videre henvisninger.

4 Befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Legemiddelovens forbud mot bruk og besittelse av narkotika

Etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, straffes ulovlig bruk og besittelse av narkotika med bøter eller fengsel inntil seks måneder, eller begge deler. Virkeområdet avgrenses mot den strengere bestemmelsen i straffeloven § 231, som rammer den som ulovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar narkotika, se punkt 4.1.2. Brukerromsloven etablerer en begrenset straffrihet for bruk og besittelse av narkotika innenfor rammene av brukerromsordningen, jf. brukerromsloven § 4.

For å regnes som «narkotika» må det aktuelle stoffet være oppført på narkotikalistens, jf. legemiddeloven § 22 første ledd og narkotikaforskriften §§ 3 og 4. Med «bruk» menes lovbrüterens eget inntak av stoffet. Straffeloven § 231 inneholder ikke noe tilsvarende forbud. Når det gjelder alternativet «besittelse», trekkes det en grense oppad mot straffelovens forbud mot «oppbevaring» av narkotika. Et forhold som kun rammes av forbudet mot «besittelse» i legemiddeloven, kjennetegnes ved at det er et kortvarig innehav av en mindre mengde narkotika til egen bruk, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.4 side 409. Som kortvarig anses «den rent midlertidige besittelse av den type som normalt er forbundet med bruk», se Ot.prp. nr. 23 (1983–84) punkt B.4.1.1 side 28. Grensen for hvilken mengde narkotika som er liten nok til å omfattes av legemiddelovens forbud mot besittelse, har vært antatt å gå ved én til to brukerdoser. Innehav av narkotika til andre formål enn egen bruk, typisk innehav av brukerdoser for videresalg, anses som «oppbevaring» og rammes av straffeloven, selv i de tilfellene hvor mengden er liten og innehavet kortvarig.

Erverv av narkotika til egen bruk rammes i utgangspunktet ikke av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, men omfattes av straffeloven § 231. Rushåndhevingsutvalget drøfter i punkt

8.2.1 side 104–105 om besittelse etter legemiddeloven konsumerer et forutgående erverv av stoffet, eller om det bør ses på som separate straffbare forhold. Hvorvidt ulike former for befatning med samme stoff skal anses som ett sammenhengende lovbrudd eller som flere lovbrudd i realkonkurrens, beror i utgangspunktet på en konkret vurdering, jf. Rt. 2005 side 1524 avsnitt 12 og 13 og Rt. 2006 side 964 avsnitt 14–17. Som utvalget påpeker, kommer spørsmålet ikke på spissen i praksis, 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 fastsettes i riksadvokatens brev 9. april 2021 punkt 7, presisering nr. 3. Brevet fra riksadvokaten, som særlig gjaldt presiseringer av kravet om relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet, ble sendt til statsadvokatembetene og politidistriktene på bakgrunn av diskusjonene i kjølvannet av Solberg-regjeringens forslag til rusreform. Se nærmere om riksadvokatens brev i punkt 6.2.2.

Legemiddeloven § 24 inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon om at bruk og besittelse av narkotika er forbudt «uten lovlig adkomst». Dermed vil eksempelvis bruk og besittelse som er lovlig foreskrevet av lege, falle utenfor.

Både forsettlig og uaktsom overtredelse av legemiddeloven er straffbart, jf. § 31 første ledd. Forsøk straffes som fullbyrdet overtredelse, jf. § 31 fjerde ledd. Medvirkning til besittelse eller bruk er straffbart etter straffeloven § 15. Staffereaksjonen ved brudd på legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, vil som regel være bot, se riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 og redegjørelsen i punkt 4.1.2. For rusmiddelavhengige er det etablert en egen straffutmålingspraksis etter Høyesteretts avgjørelser 8. april 2022 og riksadvokatens oppfølgende brev 13. mai 2022, se nærmere om dette i punkt 5.1.2.

4.1.2 Straffeloven § 231 om narkotikaovertrødelse

Etter straffeloven § 231 straffes den som ulovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar narkotika. Bestemmelsens virkeområde er avgrenset nedad mot legemiddeloven § 31 og oppad mot straffeloven § 232 om grov narkotikaovertrødelse.

Det første straffalternativet i § 231 rammer den som ulovlig «tilvirker» narkotika. Alternativet omfatter enhver fremstilling av narkotika. Forbudene mot «innføring» og «utføring» rammer import og eksport av narkotika. Begge alternativene forutsetter at stoffet passerer rikets grense, og kommer inn på eller går ut av norsk jurisdiksjonsområde. Alternativet «sender» rammer den som bruker en transporttjeneste til å bringe stoffet fra ett sted til et annet. «Overdrar» tar på sin side sikte på avhendelse av narkotika, slik at eiendomsretten overføres til en annen person.

Å «ervert» narkotika vil typisk innebære et mottak til eie. Det er ikke noe krav om motytelse, og ervert ved reseptforfalskning er eksempelvis også omfattet av dette alternativet, jf. Rt. 2005 side 755. Det er heller ikke et vilkår at man ved ervert har fått eiendomsrett til stoffet. Både tyveri og ran av narkotika anses å oppfylle kravene til «ervert», jf. Rt. 1989 side 105 og Rt. 2009 side 1531.

«Oppbevaring» avgrenses mot helt kortvarig innehav av små mengder narkotika til egen bruk, som i stedet straffes som «besittelse» etter legemiddeloven, se punkt 4.1.1. Det stilles ikke strenge krav til hvor narkotikaen må befinne seg for at man skal anses å ha oppbevart den. Det vil etter forholdene være tilstrekkelig om man har stoffet på seg. Også oppbevaring på et sted hvor en annen har eksklusiv rådighet, kan rammes, samt oppbevaring utendørs, jf. Rt. 2008 side 1325. Denne avgjørelsen illustrerer også at en som erverver narkotika, kan anses å oppbevare stoffet etter ervert selv om vedkommende ikke vet nøyaktig hvor det ligger eller har vanskeligheter med å finne det.

Selv om oppbevaring forutsetter et forutgående ervert, er ervert og oppbevaring selvstendige og likestilte befatningsmåter etter straffeloven § 231. Der man først har ervert et narkotisk stoff for så å ha oppbevart stoffet, beror det på en konkret vurdering om dette skal anses som ett sammenhengende lovbrudd eller som flere lovbrudd i realkonkurrens, jf. Rt. 2005 side 1524 avsnitt 12 og 13 og Rt. 2006 side 964 avsnitt 14–17. Der ikke særskilte

hensyn gjør seg gjeldende, taler den logiske sammenhengen mellom de to befatningsmåtene for å anse oppbevaringen og det forutgående ervert som ett sammenhengende lovbrudd.

Straffeloven § 231 rammer kun «ulovlig» befatning med narkotika. Både forsettlig og uaktsom overtrødelse er straffbart. Straffen for forsettlig overtrødelse er bot eller fengsel inntil to år. Uaktsom narkotikaovertrødelse straffes med bot eller fengsel inntil ett år. Også medvirkning og forsøk straffes, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

Grensene for forelegg for befatning med narkotika til egen bruk følger av riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014, se tabell 4.1.

For rusmiddelavhengige er det etablert en egen straffutmålingspraksis etter Høyesteretts avgjørelser 8. april 2022 og riksadvokatens oppfølgende brev 13. mai 2022, se nærmere om dette i punkt 5.1.2.

Tabell 4.1 Foreleggsgrenser, rundskriv nr. 2/2014

Heroin	inntil 0,5 gram
Amfetamin, metamfetamin, kokain	inntil 2 gram
PMMA (parametoksymetamfetamin)	inntil 1 gram
LSD	inntil 20 ruter/ «drypp»
Cannabis (hasjissj/marihuana)	inntil 15 gram
Cannabisfrø	inntil 30 stk
Urteblandinger o.l. inneholdende syntetiske cannabinoider	inntil 2 gram
Khat	inntil 15 kg
GHB/GBL/1,4-butandiol	inntil 1 dl
Sopp (psilocin/psilocybin)	inntil 20 gram
	antall tabletter tilsvarende inntil ca. 25 rusdoser
Benzodiazepiner	inntil 20 tabletter
Ecstasy/MDMA	100 mg
	antall tabletter tilsvarende inntil ca. 25 rusdoser
Opioider (tabletter)	ca. 25 rusdoser

4.2 Nordisk rett

4.2.1 Sverige

I Sverige er befatning med narkotika forbudt etter narkotikastrafflagen (1968:64) 1 §. Bestemmelsen suppleres av bestemmelser om mindre narkotikaovertrædelser («ringa narkotikabrott») og grove narkotikaovertrædelser («grovt narkotikabrott» og «synnerligen grovt narkotikabrott») i henholdsvis 2 § og 3 §. Se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1 for en nærmere redegjørelse for svensk rett.

Narkotikastrafflagen 1 § rammer en rekke spesielle befatningsmåter, men forbyr også «annan befatning med narkotika». Dette innebærer at enhver form for befatning med narkotika i utgangspunktet er straffbart, herunder også bruk og innehav til egen bruk. Heller ikke virkeområdet til 2 § om mindre narkotikaovertrædelser er begrenset til bestemte befatningsmåter. Loven gir i stedet anvisning på en skjønnsmessig og konkret grensedragning, der spørsmålet er om «arten og mengden narkotika samt øvrige omstendigheter» tilsier at forholdet skal anses som en mindre narkotikaovertrædelse. I tillegg er det som utgangspunkt et vilkår for å anvende 2 § at narkotikaen er ment for egen bruk. Overdragelse og oppbevaring i overdragelseshensikt faller derfor i utgangspunktet utenfor anvendelsesområdet til 2 §. Forarbeidene åpner likevel for at overdragelse av små mengder i en lukket forsamling av brukere også skal anses som en mindre narkotikaovertrædelse, se Prop. 1992/93:142 side 17.

Hvilke mengder narkotika som kan anses som en mindre narkotikaovertrædelse etter 2 §, følger av rettspraksis og direktiver fra påtalemyndigheten. Grensen mellom mindre narkotikaovertrædelser og normalgradslovbrudd sammenfaller med bøtegrensene, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.1 side 119. Grensene følger av Rättslig vägledning 2021:21, Normalstraff för vissa bötesbrott, Utvecklingscentrum, desember 2021, oppdatert februar 2025, se tabell 4.2.

Befatning med mengder over disse grensene anses som normalgradslovbrudd etter 1 §, selv i de tilfellene hvor narkotikaen er ment for egen bruk.

Straffen for narkotikaovertrædelse etter 1 § er fengsel inntil tre år. Mindre narkotikaovertrædelser straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder. Ettersom grenseverdiene som skiller virkeområdene til 1 § og 2 §, også angir grensen mellom bot og (betinget) fengsel, er straffenivået for mindre narkotikaovertrædelser gjennomgående bot. Alternativer til bøter finnes i liten grad for voksne. Den svenske straffelovgivningen inne-

Tabell 4.2 Mengdegrensener, Rättslig vägledning 2021:21

Amfetamin	5,0 gram
Cannabis	50 gram
Benzodiazepiner	250 tabletter
GHB	50 cl
Heroin	0,05 gram
Kat	4000 gram
Kokain	0,06 gram
LSD och Ecstasy	50 tripper/tabletter alt. 5,0 gram

holder reaksjonstyper som åpner for å sette vilkår som har et forebyggende og rehabiliterende formål, men disse er i liten grad aktuelle som alternativ til bøter. Dette innebærer at det i praksis i all hovedsak reageres med bøter overfor voksne ved mindre narkotikaovertrædelser, også overfor rusmiddelavhengige, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.2 side 120.

Politiet i Sverige har en skjønnsmessig adgang til å unnlate å opprette straffesak ved mindre alvorlige lovbrudd, jf. polislagen (1984:387) 9 §. I praksis unnlater svensk politi i enkelte tilfeller å iverksette etterforskning mot personer med en kjent rusmiddellidelse, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.1 side 119–120 med videre henvisninger.

4.2.2 Danmark

I Danmark er mindre alvorlig narkotikakriminalitet regulert i lov om euforiserende stoffer. De mer alvorlige narkotikaovertrædelserne reguleres av dansk straffelov § 191. Se NOU 2024: 12 punkt 9.1.2 for en nærmere omtale av dansk rett.

Etter § 1 stk. 3 i lov om euforiserende stoffer er inn- og utførsel, salg, kjøp, utlevering, mottakelse, fremstilling, produksjon og besittelse av narkotika forbudt. Ettersom besittelse og erverv av narkotika til egen bruk er straffbart, kan politiet iverksette etterforskning av dette når de trefter på en person som fremstår påvirket av stoff. Bruk av narkotika er imidlertid ikke en straffbar handling i seg selv.

Straffen for brudd på bestemmelsen er bot eller fengsel inntil 2 år, jf. § 3 stk. 1. Besittelse av mindre mengder narkotika straffes i all hovedsak med bøter. Dette gjelder også ved gjentakelse, men bøtene økes ved gjentatte lovbrudd. Bøtegrensene

Tabell 4.3 Bøtesatser, Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika

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.

ved besittelse av narkotika i Danmark følger av direktiver gitt av Rigsadvokaten. Bøtesatsene gjelder for besittelse av narkotika til egen bruk. Hvorvidt dette er tilfellet, må vurderes konkret i den enkelte sak. Rigsadvokaten har utarbeidet en tabell som angir hvilke mengder narkotika som i utgangspunktet skal anses å være ment til egen bruk, som fungerer som en presumsjonsregel, se Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 18. desember 2024, punkt 4.1 (Skema 1), se tabell 4.3.

Det er presisert at disse mengdene ikke er absolutte grenser for hva som kan anses å være til egen bruk. Det angis at det eksempelvis kan være konkrete omstendigheter som indikerer at mindre mengder kan være ment for videreoverdragelse, for eksempel at stoffet er oppdelt i mindre porsjoner, besittelse av vekt og funn av større kontantbeløp.

Lov om euforiserende stoffer § 3 stk. 4 inneholder en regel om bruk av «tiltalefrafald» overfor personer med sterk avhengighet av narkotika, ved besittelse av narkotika til egen bruk. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 5.3.2. Det er også adgang til å ilegge tiltalefrafald i enkelte andre, nokså snevre tilfeller, se Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 18. desember 2024, punkt 2.2.1. I praksis avgjøres saker om overtredelse av lov om euforiserende stoffer i all hovedsak med bot, både for personer over og under 18 år, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.2.3 side 125 og 127.

4.3 Ny straffebestemmelse om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk

4.3.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget foreslår en ny straffebestemmelse i straffeloven § 232 a som regulerer bruk av narkotika og erverv og innehav av narkotika til egen bruk, se NOU 2024: 12 punkt 10.7. Forslaget til første ledd i bestemmelsen lyder slik:

«Den som ulovlig bruker narkotika eller erverver eller innehar narkotika til egen bruk straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. Uaktens mindre narkotikaovertrædelse straffes med bot.»

I andre og tredje ledd er det foreslått bestemmelser om reaksjonsvalg, blant annet når lovbrøteren er rusmiddelavhengig. Se nærmere om dette i punkt 5.4. I fjerde ledd er det foreslått en forskriftshjemmel for fastsetting av terskelverdier, i tillegg til en særskilt bevisregel om når en mengde narkotika skal anses å være til egen bruk:

«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.»

Utvalget vurderer i utredningen punkt 10.7.2 side 168 hvorvidt bestemmelsen om mindre narkotikaovertrædelse bør plasseres i straffeloven eller i legemiddeloven. Forslaget til en ny straffebestemmelse er etter utvalgets syn utformet slik at den kan plasseres i begge lovene. Utvalget anbefaler å plassere bestemmelsen i straffeloven, med den begrunnelsen at den strafferettslige reguleringen av narkotikaovertrædelse bør samles ett sted. Utvalget påpeker at det også er uheldig at temmelig likeartede handlinger i dag omfattes av både legemiddeloven og straffeloven, og at grensedragningen er uklar:

«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 gjen-

nomført. 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 «narkotikaovertrædelser» etter straffeloven § 231 og «grove narkotikaovertrædelser» etter § 232 også opereres med en tredje kategori «mindre narkotikaovertrædelse», passer ifølge utvalget godt med straffelovens ordning ellers.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er gjennomgående positive til å samle den strafferettslige reguleringen av befatning med narkotika til egen bruk i en felles bestemmelse. Dette gjelder blant annet *Advokatforeningen*, *Nordland statsadvokatembeter*, *riksadvokaten*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Trøndelag politidistrikt*, *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Vest politidistrikt*.

Riksadvokaten skriver i sitt hørings svar at det med en ny straffebestemmelse i utgangspunktet vil bli bedre muligheter for å markere forskjellen i straffverdighet mellom befatning med narkotika til egen bruk og salgsvirksomhet. Videre uttales det at forslaget vil innebære at det vil kunne innhentes mer treffsikker kunnskap om håndhevings- og reaksjonspraksis på narkotikaområdet. Riksadvokaten gir samtidig uttrykk for at utvalgets forslag er relativt komplekst, og foreslår en enklere utforming etter mønster av andre straffebestemmelser om mindre overtrædelser.

Blant høringsinstansene som uttaler seg, er flere positive til utvalgets forslag om å plassere bestemmelsen i straffeloven. Dette gjelder blant annet *Advokatforeningen*, *Kripos*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Trøndelag politidistrikt*, *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Vest politidistrikt*. To høringsinstanser gir uttrykk for at bestemmelsen bør plasseres i legemiddeloven, nemlig *riksadvokaten* og *Rusfeltets hovedorganisasjon*. *Riksadvokaten* fremhever særlig tre momenter. For det første sammenhengen med de materielle bestemmelsene i legemiddeloven med forskrifter:

«Det er som kjent bare den ulovlige befatningen med narkotika som er straffbar. Både definisjonen av 'narkotika' og de materielle reglene om u-/lovligheten av den enkeltes befatning med narkotika, følger av legemiddeloven og forskrifter til loven. Utvalgets forslag til terskel-

verdier, som vil være en forskrift til den loven der straffebudet plasseres, vil være av utpreget teknisk art, og hører bedre hjemme blant eksisterende forskrifter til legemiddeloven, herunder narkotikalistene, enn som en forskrift til vår alminnelige straffelov.»

For det andre mener riksadvokaten at det ikke er slik at straffebudet har en strafferamme som i seg selv tilsier at den bør plasseres i straffeloven. Det vises til at departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.2 side 54 sa seg enig med Straffelovkommisjonen i at «hvis det fremstår som unaturlig å flytte en slik bestemmelse fra spesiallovgivningen, bør spørsmålet reises om krenkelsen av den straffbelagte normen er av en slik alvorlig og viktig karakter at det forsvarer en strafferamme på 6 år eller mer». For det tredje mener riksadvokaten at en ordning der mindre alvorlige lovbrudd rammes av straffebud i særloven, mens mer alvorlige overtrædelser rammes av straffeloven, svarer til forholdet mellom andre spesiallover og straffeloven. Som eksempel nevnes våpenloven § 39 og straffeloven § 190 første ledd, brann- og eksplosjonsvernloven § 42 og straffeloven § 190 andre ledd og alkoholoven § 10-1 og straffeloven § 233. Om utvalgets argumentasjon om at en plassering i straffeloven vil passe godt med straffelovens ordning i kapittel 27, 28 og 30, uttaler riksadvokaten følgende:

«Riksadvokaten kan ikke se at løsningen i disse kapitlene har nevneverdig overføringsverdi, fordi det er uklart hvilken spesiallovgivning de mindre alvorlige lovbruddene i disse kapitlene kunne vært plassert i – for eksempel mindre skadeverk, mindre tyveri eller mindre bedrageri. Etter riksadvokatens syn er det klart mer nærliggende å følge mønsteret fra lovbruddstyper der overtrædelse av bestemmelser i spesiallovgivningen er bestemmende for gjerningsbeskrivelsen, som eksemplifisert ovenfor.»

Riksadvokaten uttaler videre at betenkelighetene ved å skille straffebud for saklig likeartede overtrædelser mellom to lover svekkes når det gjøres et klarere strafferettslig skille mellom brukersaker og saker som har sammenheng med videre salg mv.

4.3.3 Departementets vurdering

Befatning med narkotika til egen bruk er i dag regulert i både straffeloven § 231 og legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Departementet

foreslår en samlet regulering av befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Forslaget er i tråd med intensjonen bak utvalgets forslag til en ny straffebestemmelse om mindre narkotikaovertridelser. Departementet har imidlertid valgt en annen plassering av bestemmelsen og en noe annen lovteknisk løsning enn det utvalget har foreslått.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til en samlet straffebestemmelse om befatning med narkotika til egen bruk. Etter departementets syn er det lite som taler for at befatning med mer eller mindre beskjedne mengder narkotika til egen bruk fortsatt bør rammes av to ulike straffebestemmelser. At de to straffebestemmelsene i dag har vidt forskjellig strafferamme, gir et misvisende signal om ulik straffverdighet. Det er tale om svært like handlinger som normalt vil straffes på liknende vis, uavhengig av om forholdet rammes av straffeloven § 231 eller legemiddeloven. Som fremhevet av riksadvokaten i høringen vil en samlet regulering i én straffebestemmelse gi bedre muligheter for å markere forskjellen i straffverdighet mellom befatning med narkotika til egen bruk på den ene siden, og salgsvirksomhet på den andre. Departementet antar også at en samlet straffebestemmelse vil gjøre den strafferettslige reguleringen lettere tilgjengelig for allmennheten. En samlet straffebestemmelse vil også legge godt til rette for en hensiktsmessig regulering av reaksjonsfastsettelsen, se nærmere om dette i punkt 5.6.

Som påpekt i riksadvokatens høringssvar vil også muligheten til å føre statistikk over straffesaker om egen befatning med narkotika forbedres med en samlet straffebestemmelse. På grunn av det vide virkeområdet for straffeloven § 231 er det i dag dårligere forutsetninger for å kartlegge utviklingen i sakene om befatning til egen bruk. Endringen legger dermed til rette for å bedre kunnskapsgrunnlaget om håndhevings- og reaksjonspraksis på narkotikaområdet.

Departementet foreslår at den strafferettslige reguleringen av befatning med narkotika til egen bruk skal samles i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Departementet foreslår dermed en annen plassering enn utvalget, som foreslo en ny bestemmelse om mindre narkotikaovertridelser i straffeloven § 232 a. Departementet presiserer at plasseringen av bestemmelsen om befatning med narkotika til egen bruk verken har strafferettslig eller straffeprosessuell betydning. Departementets forslag er i tråd med høringsinnspillene fra riksadvokaten og Rusfeltets hovedorganisasjon.

Ved valget av plassering legger departementet vekt både på den lovgivningsmessige tradisjonen

og den symbolske betydningen av hvilken lov som regulerer slike lovbrudd. Det er tradisjon for at den mildeste straffebestemmelsen om befatning med narkotika til egen bruk er plassert i legemiddeloven, mens mer alvorlige narkotikaovertridelser er regulert i straffeloven. Det at befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk fortsatt reguleres i legemiddeloven, vil tydeligere markere forskjellen i straffverdighet og alvorlighet mellom befatning med narkotika til egen bruk og salgsvirksomhet. Den symbolske betydningen av plasseringen forsterkes av at legemiddeloven primært er en «helselov». Å flytte straffebestemmelsen fra legemiddeloven til straffeloven ville etter departementets syn kunne blitt oppfattet som en skjerpelse av alvorret i slike lovbrudd. En plassering i legemiddeloven gir dermed etter departementets syn et riktigere signal, som også kan være med på å redusere stigmaet som personer med rusmiddelproblemer opplever.

Departementet mener videre at sammenhengen i regelverket taler for en plassering av straffebestemmelsen i legemiddeloven. Forbudet mot befatning med narkotika til egen bruk fremkommer av legemiddeloven § 24, mens overtredelse av loven i sin alminnelighet er straffesanksjonert i § 31. Ved å plassere straffehjemmelen for befatning med narkotika til egen bruk i legemiddeloven beholdes en naturlig sammenheng mellom handlingsnormen i § 24 og straffetrusselen i samme lov.

4.4 Nærmere om de ulike befatningsmåtene

4.4.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at den nye straffebestemmelsen skal omfatte bruk av narkotika, samt erverv og innehav av narkotika til egen bruk. Innehav er et nytt rettslig begrep som er ment å omfatte det som etter gjeldende rett straffes som besittelse etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, samt oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk etter straffeloven § 231, se NOU 2024: 12 punkt 10.4 side 143.

Utvalget er også inne på spørsmålet om andre befatningsmåter bør være omfattet av den nye bestemmelsen, men lander på at innførsel, overdragelse og tilvirkning mv. fortsatt skal straffes som en alminnelig narkotikaovertrudelse etter straffeloven § 231. Når det gjelder innførsel, mener utvalget at det bør holdes utenfor den nye bestemmelsen også når innførselen skjer til egen bruk, og viser i den forbindelse til Rusreformut-

valgets drøftelse av det samme spørsmålet i NOU 2019: 26 punkt 13.4.4 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.»

Utvalget mener det samme må gjelde for salg og andre former for overdragelse, da begrensningen til «egen bruk» som utgangspunkt ikke vil være til stede ved slike overtredelser, se punkt 10.4 side 143–144. Utvalget skriver videre at dette også må gjelde for småsalg som foretas for å finansiere egen bruk, selv om tilknytningen til egen bruk foreligger i disse tilfellene, og selv om selgeren er rusmiddelavhengig. Noe vanskeligere stiller det seg ifølge utvalget ved vederlagsfri deling av stoff, noe som er vanlig blant brukere av narkotika. Utvalget legger til grunn at også slik deling etter gjeldende rett må anses som «overdragelse» i strafferettslig forstand. Med henvisning til at Rusreformutvalget forkastet å definere «egen bruk» på en slik måte at «ikke-kommersiell deling av rusmidler omfattes», konkluderer utvalget med at også vederlagsfri deling av stoff bør holdes utenfor den nye straffebestemmelsen.

Også tilvirkning bør ifølge utvalget holdes utenfor. Utvalget vurderer særskilt om dyrking av cannabis burde tas med i forslaget til den nye straffebestemmelsen. Utvalget har i denne sammenhengen innhentet en redegjørelse fra Kripos om tilvirkning av narkotika, som er vedlagt utredningen som digitalt vedlegg 3. I redegjørelsen opplyser Kripos at det ved dyrking på brukernivå er vanlig med 12–16 planter, og at hver plante gir en forventet avkastning fra 30 gram rusgivende materiale og oppover. Utvalget legger til grunn at det er forholdsvis vanlig at cannabisbrukere dyrker cannabis til egen bruk, men blir likevel stående ved at dyrking ikke skal tas med i bestemmelsen. Begrunnelsen er dels at de mengdene som fremstilles ved hver avling, langt vil overstige utvalgets foreslåtte terskelverdi for cannabis på 15 gram, og dels håndhevingsmessige hensyn.

Med de mengdene som dyrkes også på brukernivå, vil spredningsfaren ifølge utvalget være betydelig. Allerede den foreslåtte terskelverdien gjør at det er vanskelig for politiet å vurdere om cannabisen som en person innehar og hevder at han eller hun har dyrket selv, er til egen bruk eller for salg.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag til hvilke former for befatning med narkotika som bør tas med i bestemmelsen. *Riksadvokaten* ber om at det vurderes hvorvidt tilvirkning og innførsel skal medtas i bestemmelsen. Det fremgår av høringssvaret at ulovlig innførsel og produksjon av narkotika til gjerningspersonens egen bruk skiller seg fra andre former for personlig narkotikabruk, fordi det øker den totale mengden ulovlig narkotika i samfunnet. Av denne grunn mener riksadvokaten at det er grunnlag for strengere reaksjoner for tilvirkning og innførsel, enn for eksempel erverv av narkotika. Samtidig er det ifølge riksadvokaten ikke åpenbart at det er en så markert forskjell i straffverdighet mellom for eksempel å bestille noen brukerdoser til egen bruk fra utlandet og å bestille fra en innenlands selger, at de mildere reaksjonene som utvalget foreslår, ikke kan være adekvate:

«Gjennomgangen som Riksadvokatembetet har foretatt av narkotikasaker som er avgjort med betinget påtaleunntatelse viser at noen av disse sakene gjaldt innførsel, hvilket tilsier at påtalejuristen i den enkelte sak har ansett påtaleunntatelse med særvilkår som en egnet reaksjon på forholdet. I de saker det dreide seg om, kan riksadvokaten ikke se at det var noe vesentlig misforhold mellom lovbruddets alvor og reaksjonen som ble ilagt.»

Hva gjelder tilvirkning, skriver *riksadvokaten* at den mengden som kommer ut av hver cannabisavling, formentlig ofte vil være i en slik størrelsesorden at det blir lite sammenlignbart med den befatningen som for øvrig foreslås omfattet av den nye straffebestemmelsen. Samtidig skriver riksadvokaten at det i noen saker om tilvirkning kan problematiseres om handlingen er mer straffverdig enn det å erverve tilsvarende narkotika fra det illegale markedet, for eksempel plukking og prosessering til egen bruk av en mindre mengde narkotisk sopp.

Oslo politidistrikt uttrykker skepsis til å innføre «innhav» som rettslig begrep, og tar til orde

for å fortsatt benytte «besittelse». Det påpekes at besittelse er et innarbeidet begrep, og at begrepet kan omdefineres slik at det omfatter mengder innenfor terskelverdiene.

4.4.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at den nye straffebestemmelsen skal gjelde *bruk* av narkotika og *ervert* og *oppbevaring* av mindre mengder narkotika til egen bruk. Dette er de mest sentrale befatningsmåtene forbundet med egen bruk av narkotika. Utvalget har foreslått å innføre «innhav» som et nytt rettslig begrep for å tydeliggjøre at det er tale om et annet begrep enn «besittelse» etter legemiddeloven og «oppbevaring» etter straffeloven § 231, se NOU 2024: 12 punkt 10.4 side 143. Departementet mener at det ikke er nødvendig å innføre et tredje begrep i loven for det som i realiteten er samme fenomen. I stedet foreslår departementet at den nye straffebestemmelsen skal speile begrepsbruken i straffeloven § 231 ved at den rammer «ervert» og «oppbevaring», samtidig som bestemmelsen avgrenses til å gjelde for ervert og oppbevaring av «mindre mengder» narkotika «til egen bruk», se punkt 4.5 og 4.6. Etter departementets syn vil dette gi en klarere regel og færre ulike begreper å forholde seg til.

Riksadvokaten har oppfordret departementet til å vurdere om også *innførsel* og *tilvirkning* av mindre mengder narkotika til egen bruk skal omfattes av den nye straffebestemmelsen. Riksadvokaten skriver blant annet at det til tross for at det kan være grunnlag for strengere reaksjoner for tilvirkning og innførsel enn for ervert, ikke er åpenbart at det er en så markert forskjell i straffverdighet mellom å bestille noen brukerdoser til egen bruk fra utlandet og å bestille fra en selger i Norge, at de mildere reaksjonene som utvalget foreslår i bestemmelsen om mindre narkotikaovertrædelser, ikke vil være adekvate. Etter departementets syn er det mer straffverdig å innføre narkotika enn å ervert og oppbevare narkotika. Innførsel innebærer at ulovlige stoffer medbringes over landegrensene og øker den totale mengden narkotika som er tilgjengelig i landet. Departementet mener at dette bør markeres ved at den strengere straffebestemmelsen i straffeloven § 231 skal anvendes. Hensynet til effektiv grensekontroll og håndhevelse av grenseoverskridende kriminalitet taler for det samme.

Når det gjelder tilvirkning av narkotika, dreier dette seg i Norge hovedsakelig om dyrking av cannabis, se NOU 2024: 12 punkt 10.4 side 144. Departementet er prinsipielt sett enig i at til-

virkning av mindre mengder narkotika utelukkende til egen bruk neppe er vesentlig mer straffverdig enn ervert og oppbevaring av tilsvarende små mengder, selv om tilvirkning bidrar til at den totale mengden narkotika i samfunnet økes. Egen tilvirkning innebærer også at brukerne unngår risikoen ved å måtte oppsøke kriminelle miljøer og å understøtte disse økonomisk. Samtidig vil det trolig være lite praktisk å dyrke en mengde cannabis som holder seg innenfor mengdegrensene, se NOU 2024: 12 punkt 10.4 side 144 med videre henvisning til en redegjørelse fra Kripos. Dyrking av cannabis vil dermed i praksis innebære en økt risiko for spredning av narkotika. Departementet foreslår derfor å holde tilvirkning utenfor den nye bestemmelsen. Departementet vil samtidig påpeke at det neppe er noe prinsipielt i veien for at det å ha en cannabisplante til egen bruk i praksis kan forfølges som oppbevaring etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, forutsatt at mengden rusgivende materiale ikke overstiger mengdegrensene. I et slikt tilfelle kan påtalemyndigheten vurdere ikke å forfølge tilvirkningen, etter prinsippene i straffeprosessloven § 224 første ledd og § 62 a tredje ledd. En slik tilnærming praktiseres så vidt departementet forstår i Danmark, se Rigsadvokatmeddelelsen, Narkotika, versjon 18. desember 2024, punkt 5.1 (Skema 4).

4.5 Kravet om at befatningen er «til egen bruk»

4.5.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Etter utvalgets foreslåtte straffebestemmelse er det et vilkår at befatningen med narkotika er «til egen bruk». Utvalget foreslår at «det mest sannsynlige formålet» skal legges til grunn ved vurderingen av om narkotikaen som siktede har ervert eller innehatt, er til egen bruk eller bestemt for videresalg. Utvalget presiserer at beviskravet innebærer at egen bruk skal legges til grunn med mindre det er «konkrete holdepunkter som gjør det mer sannsynlig at formålet med befatningen var et annet», se NOU 2024: 12 punkt 10.6.4.3 side 168. Utvalget viser i denne forbindelsen til håndhevingsmessige og operative hensyn, og videre til at beviskravet ikke bør være strengere enn at det bør være nokså enkelt for politiet å avgjøre på stedet om formålet er egen bruk eller videresalg.

I bestemmelsens fjerde ledd har utvalget foreslått en presumsjonsregel om at befatning med narkotika innenfor terskelverdiene skal anses å

være til egen bruk med mindre et annet formål sannsynliggjøres, se punkt 10.3.5 side 142–143. Bevisbyrden for å motbevise presumsjonen påhviler påtalemyndigheten, som da må føre bevis for at formålet med befatningen var et annet enn egen bruk. Utvalgets forslag til terskelverdier er nærmere omtalt i punkt 4.6.1.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag til beviskrav ved vurdering av om stoffmengder under terskelverdiene skal anses å være til egen bruk. *Advokatforeningen* er enig med utvalget i at der mengden narkotika som gjerningspersonen har hatt befatning med, ligger under terskelverdiene, er det forsvarlig å operere med en presumsjon for at narkotikaen også var til egen bruk. Samtidig skriver foreningen at dersom presumsjonen skal fravikes, bør det være bevist utover enhver rimelig tvil at stoffet ikke er ment for egen bruk:

«Å legge til grunn at stoffet ikke var til eget bruk vil være helt sentralt for valg av reaksjon. I motsetning til spørsmålet om gjerningspersonen er rusmiddelavhengig, vil spørsmålet om befatningen har skjedd for eget bruk være et sentralt faktum for om forholdet subsumeres etter strl. § 232a eller § 231. Om befatningen har vært til eget bruk er avgjørende for om § 232a kommer til anvendelse og blir dermed en omstendighet som hører inn under straffespørsmålet. Etter Advokatforeningens syn må eksistensen eller fraværet av slike omstendigheter under straffespørsmålet bevises ut over enhver rimelig tvil.»

Foreningen Tryggere Ruspolitikk skriver i sitt hørings svar at det vil være «uakseptabelt» med sannsynlighetsovervekt som beviskrav ved vurdering av om stoffmengder under terskelverdiene skal anses å være til egen bruk. Foreningen tar til orde for at strafferettens strenge beviskrav for skyld også må gjelde ved hensiktsvurderingen, i hvert fall «så lenge hensikt om videreformidling av stoffet rammes av en annen og strengere bestemmelse enn hensikt om å bruke stoffet selv».

Dersom departementet går videre med forslaget, anbefaler *Norges institusjon for menneskerettigheter* at det bør vurderes inngående i proposisjonen om det er tilstrekkelig grunnlag for et lavere beviskrav. Den delen av gjerningsbeskrivelsen hvor det foreslås et lavere beviskrav, omfatter forhold som har stor betydning for sub-

sumeringen av overtredelsen og straffutmålingen. På dette punktet er hensynene bak uskyldspresumsjonen etter høringsinstansens syn «svært relevante». Det poengteres i denne forbindelse at det er begrenset med rettspraksis fra EMD som omhandler staters adgang til å senke beviskravet under det alminnelige strafferettslige nivået for slike vilkår.

Også *riksadvokaten* mener at forholdet til uskyldspresumsjonen bør vurderes nærmere. Riksadvokaten gir i hørings svaret uttrykk for at det er rom for et lavere beviskrav etter norsk strafferett «for enkelte straffbarhetsbetingelser», men at en slik særregulering av et senket beviskrav under skyldspørsmålet som det utvalget foreslår, vil reise nye rettslige problemstillinger for håndhevende myndigheter:

«Dersom et forhold må henføres under § 231 i stedet for ny § 232 a, alene fordi et annet formål enn egen bruk er mest sannsynlig, vil påtalemyndigheten og domstolene måtte ta stilling til om det er forenlig med uskyldspresumsjonen at rimelig tvil om formålet ikke skal komme den siktede til gode.»

Det vises deretter til Rt. 1998 side 1945, hvor Høyesterett med henvisning til prinsippet om at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode la til grunn et strengt beviskrav for kvantumet i narkotikasaker – også der det ikke var avgjørende for subsumsjonen. For det tilfellet at departementet følger opp utvalgets forslag om senket beviskrav, anbefaler riksadvokaten at forholdet til særlig de «overordnede normer» som er påberopt i den forannevnte høyesterettsavgjørelsen, i større grad drøftes i proposisjonen. Riksadvokaten mener i tillegg at det nye straffebudet, og forholdet til straffeloven § 231, vil vanskeliggjøres når det opereres med ulike begreper om egen bruk:

«[...] på den ene side et begrep som er regulert med terskelverdier og presumsjoner, og ofte vil være avgjørende for subsumsjonen, og på den annen side et videre begrep som etter sikker rett har betydning for straffutmålingen mer generelt i narkotikasaker.»

4.5.3 Departementets vurdering

I likhet med utvalget foreslår departementet at den nye straffebestemmelsen bare skal omfatte befatning med narkotika «til egen bruk», slik legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, er tolket også i dag. Dersom befatningen med narkotika

ikke er til egen bruk, men for eksempel ment for videresalg, vil forholdet ikke rammes av den foreslåtte straffebestemmelsen. Er de øvrige vilkårene oppfylt, vil forholdet da i stedet straffes som en alminnelig narkotikaovertredelse etter straffeloven § 231. Departementet foreslår at det alminnelige strafferettslige beviskravet skal gjelde for spørsmålet om befatningen er til egen bruk eller ikke. Det innebærer at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Departementet følger dermed ikke opp utvalgets forslag om at det skal være tilstrekkelig å sannsynliggjøre et annet formål for at befatningen ikke skal anses til egen bruk.

I HR-2022-731-A kom Høyesterett med enkelte uttalelser om bevisvurderingen av om en mengde narkotika er til egen bruk. Høyesterett uttaler at dersom det er tvil, «må denne komme tiltalte til gode, og det må legges til grunn at stoffet faktisk var til egen bruk», se avsnitt 46 i dommen. I denne avgjørelsen gjorde Høyesterett en vesentlig omlegging av reaksjonspraksis ved rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, og den er omtalt nærmere i punkt 5.1.2. Som utvalget påpeker, er det ikke uten videre klart om Høyesterett her la til grunn det alminnelige strafferettslige beviskravet, se NOU 2024: 12 punkt 10.6.2 side 163. Departementet foreslår imidlertid nå «til egen bruk» som et vilkår som vil kunne være avgjørende for om et forhold rammes av den nye straffebestemmelsen i legemiddeloven eller den strengere bestemmelsen i straffeloven § 231, i motsetning til bare et moment i vurderingen av hvilken reaksjon som skal ilegges. Da må det etter departementets syn legges til grunn at det ordinære strafferettslige beviskravet vil gjelde med mindre lovgiver uttrykkelig bestemmer noe annet. Departementet ser det med andre ord slik at utvalgets forslag til krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt innebærer et senket beviskrav sammenlignet med utgangspunktet som gjelder i et tilfelle som dette.

Uskyldspresumsjonen, som blant annet kommer til uttrykk i Grunnloven § 96 andre ledd, EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2, innebærer at enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven, se NOU 2024: 12 punkt 6.2.4 side 93. Selv om uskyldspresumsjonen, innenfor visse begrensninger, ikke er til hinder for å operere med presumsjonsregler eller senkede beviskrav, har departementet lagt vekt på at hensynet til uskyldspresumsjonen ivaretas best ved at det ordinære strafferettslige beviskravet beholdes. Dette harmonerer også med høringsinnspillene fra Advokatforeningen, Foreningen Tryggere Ruspolitikk, Norges institusjon for menneskerettigheter og riksadvokaten. Etter departementets syn veier ikke de

håndhevingsmessige og operative hensynene som utvalget viser til, tilstrekkelig tungt til å fravike utgangspunktet om det alminnelige strafferettslige beviskravet. Departementet vil fremheve at selv om det alminnelige strafferettslige beviskravet skal gjelde, vil det i etterforskningsfasen normalt være tilstrekkelig med «skjellig grunn til mistanke» – det vil si alminnelig sannsynlighetsovervekt – om at formålet er et annet enn «egen bruk», dersom det er aktuelt å benytte tvangsmidler for å ettergå en mistanke om salgsvirksomhet etter straffeloven § 231.

4.6 Hvilke mengder befatningen kan gjelde

4.6.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget foreslår terskelverdier for hvor store mengder narkotika som skal kunne anses å være til egen bruk etter den nye straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser. Utvalgets drøftelse av terskelverdier er knyttet opp mot straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige, se NOU 2024: 12 punkt 10.5. Forslaget til reguleringsmåte innebærer imidlertid at terskelverdiene også utgjør den øvre grensen for hvilke mengder som omfattes av bestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser. Terskelverdiene får dermed rettslig betydning også for andre enn rusmiddelavhengige.

Utvalget understreker at fastsettelsen av terskelverdier til syvende og sist er et politisk spørsmål, men foreslår likevel terskelverdier for de fleste aktuelle stoffer. Utvalget hensyntar i denne forbindelsen flere momenter, blant annet de rusmiddelavhengiges behov, stoffenes farlighet og forholdet til riksadvokatens foreleggsgrenser. Se om utvalgets nærmere begrunnelse for valget av de ulike terskelverdiene i NOU 2024: 12 punkt 10.5.8. Utvalgets foreslåtte terskelverdier fremgår i tabell 4.4.

Etter utvalgets syn bør terskelverdiene fastsettes i en egen forskrift, da det vil bli for omfattende og detaljert å ta disse inn i selve lovteksten, se utredningen punkt 10.5.6 side 150. Utvalget poengterer at det dessuten bør være mulig å endre bestemmelser om terskelverdier raskt, både for å sette nye stoffer på listen, å ta stoffer ut av listen og å endre terskelverdiene i lys av ny kunnskap eller utvikling. En lovprosess vil da ifølge utvalget være «unødvendig tidkrevende og tungvint».

Utvalget foreslår at det i forskriftshjemmelen skal presiseres at terskelverdien kan settes til null, se utredningen punkt 10.5.8.3 side 157.

Tabell 4.4 Terskelverdier, NOU 2024: 12

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»

Begrunnelsen er at enkelte stoffer, blant annet syntetiske opioider slik som nitazener, er så farlige at de kan gi alvorlige forgiftninger og dødelig utfall i selv svært små doser. Ifølge utvalget er dette stoffer som det ikke er noe reelt behov for at rusmiddelavhengige skal ha befatning med til egen bruk. At terskelverdien for et stoff er satt til null, vil innebære at det bare er bruk som vil straffes som en mindre narkotikaovertrødelse. All annen befatning vil straffes etter straffeloven § 231. For stoffer som det ikke er fastsatt terskelverdi for i forskriften, legger utvalget opp til at det må foretas en skjønnsmessig vurdering av om befatningen gjelder en «mindre mengde», se utredningen punkt 10.5.9 side 158.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Det synes å være bred enighet blant høringsinstansene om at den nye straffebestemmelsen bør operere med grenseverdier for hvor mye narkotika det kan være snakk om. Flere høringsinstanser uttrykker støtte til utvalgets forslag om at grensene skal fastsettes i forskrift. Dette gjelder *Innlandet politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Trøndelag politidistrikt*, *Vest politidistrikt* og *Øst politidistrikt*. *Trøndelag politidistrikt* uttaler at hvilke mengder som kan anses å være til egen bruk, vil endre seg over tid, og at en forskriftsregulering vil sørge for at mengdegrensene raskt kan endres i takt med samfunnsutviklingen. *Riksadvokaten* tar ikke klart stilling til om mengdegrensene bør reguleres i forskrift, men nevner

samtidig muligheten for at veiledende grenser kan angis i forarbeidene til straffebestemmelsen.

Det har kommet en rekke ulike høringsinnspill om mengdegrensene for de enkelte stoffene. Overordnet sett støtter et flertall av høringsinstansene utvalgets forslag om å senke grenseverdiene for flere av stoffene sammenlignet med det som gjelder for dagens straffutmålingspraksis for rusmiddelavhengige. Høringsinstansene som generelt ønsker lavere grenser, er *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Blå Kors*, *Det Hvite Bånd*, *FMR: fellesskap – menneskeverd – Rusfrihet*, *Helse Midt-Norge*, *Hjartdal kommune*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt*, *Nissedal kommune*, *Nordland politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Norges politilederslag*, *Norsk narkotikaforebyggende forening*, *Oslo politidistrikt*, *Porsgrunn kommune*, *proLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)*, *Vest politidistrikt*, *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt*. Enkelte av disse ønsker lavere grenser for enkeltstoffer enn det utvalget har foreslått, for eksempel GHB og cannabis. Flere gir uttrykk for at amfetamin og kokain bør ha samme grenseverdi.

Enkelte høringsinstanser gir på den andre siden uttrykk for at grenseverdiene utvalget foreslår, er for lave. Dette omfatter *Advokatforeningen*, *Foreningen for human ruspolitikk*, *Foreningen Tryggere Ruspolitikk*, *Oslo kommune*, *Pro Sentret*, *Stiftelsen CRUX* og *Tyrilistiftelsen*. *Foreningen for human ruspolitikk* fremholder at lavere grenser vil være negativt for brukerne:

«Utvalget foreslår å senke terskelverdiene for bl.a. heroin, noe som fører til at personer som bruker rusmidler må oppsøke selgere oftere, og med det utsette seg for belastende situasjoner (med bl.a. økt risiko for vold). Det vil føre til at det er vanskeligere for personer som bruker rusmidler og/eller som har utviklet en rusmiddelavhengighet, å opprettholde stabilitet og forutsigbarhet i hverdagen. Dette fører til ytterligere utenforskap og belastninger for brukere.»

Det samme hovedsynet kommer til uttrykk i høringsuttalelsen fra *Stiftelsen CRUX*, som også uttaler at mengdegrensen for heroin bør vurderes satt noe høyere enn det utvalget har foreslått, «slik at livet ikke blir et evig jag etter neste dose». *Stiftelsen Kirkens Bymisjon* uttaler at for lave grenseverdier vil utsette rusmiddelavhengige for risiko ved at de må oppsøke salgsmiljøer oftere.

Utvalgets forslag om å gi adgang til å sette grensen til null for særlig farlige stoffer støttes av *Bærum kommune, Helse Midt-Norge, Innlandet politidistrikt, Norsk narkotikaforebyggende forening, Rogaland statsadvokatembeter, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Øst politidistrikt*. Blant annet syntetiske stoffer (opioider og cannabinoider) og GHB nevnes som aktuelle stoffer for en nullgrense, og det vises til det store skadepotensialet ved slike stoffer. Høringsinstanser som er negative til at grensene kan settes til null, er *Advokatforeningen, Foreningen for human ruspolitikk og Foreningen Tryggere Ruspolitikk*. *Foreningen for human ruspolitikk* uttaler at «en nullvisjon verken er logisk eller smart», og at en nullverdi som innebærer strengere straff vil gjøre terskelen høyere for å melde fra om et farlig rusmiddel, og at noen vil unngå å søke hjelp i nødsituasjoner. Foreningen viser også til at brukerne ikke alltid vet hvilket stoff de er i besittelse av. Dette nevnes også av *Helse Midt-Norge*, som uttaler at hvis brukeren ikke er klar over at stofftypen, så bør det tilbys hjelp og ikke ilegges straff.

4.6.3 Departementets vurdering

I likhet med utvalget foreslår departementet at rekkevidden av den nye straffebestemmelsen skal ta utgangspunkt i grenser for hvor mye narkotika befatningen kan gjelde. Departementet har valgt å omtale dette som «mengdegrensene» i stedet for «terskelverdier», da det i større grad gir uttrykk for at det nettopp er mengden narkotika som setter grensen for anvendelsesområdet til den foreslåtte straffebestemmelsen. Etter forslagene i denne proposisjonen vil mengdegrensene for befatning med narkotika få betydning både for om et forhold rammes av den foreslåtte straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, og for virkeområdet til den særlige reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se punkt 5.6.1. Av praktiske og retts tekniske hensyn mener departementet at mengdegrensene for begge disse bør sammenfalle, se nærmere nedenfor.

I dag brukes antall «brukerdoser» for å angi hvor grensen går mellom besittelse etter legemiddeloven og oppbevaring etter straffeloven § 231, se punkt 4.1.1. For den nye straffebestemmelsen mener departementet at mengdegrensene for de enkelte stoffene heller bør angis på en måte som enklere kan konstateres av politiet. Departementet er derfor enig med utvalget i at mengdegrensene bør angis i vekt og ikke i rusdoser eller brukerdoser, se NOU 2024: 12 punkt 10.5.6 side 150. Dette tilsvarer før øvrig hvordan grenseverdiene

er angitt for dagens reaksjonspraksis overfor rusmiddelavhengige, se punkt 5.1.2. For enkelte stoffer er det imidlertid nødvendig å angi grensen i rusdoser, noe som også er innarbeidet praksis for de aktuelle stoffene.

Departementet forutsetter at styrkegraden av stoffet ikke skal ha betydning for mengdegrensene. Også dette er i tråd med utvalgets forslag, og departementet kan ikke se at noen høringsinstanser har hatt innvendinger mot dette. Etter gjeldende retningslinjer fra riksadvokaten vil små narkotikabeslag bare unntaksvis bli analysert, se riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 punkt VI.2, og departementets forslag legger ikke opp til noen endring av denne praksisen.

Selv om departementet går inn for at grensen mellom legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, og straffeloven § 231 skal ta utgangspunkt i mengdegrensene, anser departementet det ikke nødvendig eller hensiktsmessig at disse fastsettes i en egen forskrift, slik utvalget har foreslått. Departementet vil derfor ikke foreslå en egen forskriftshjemmel for dette i legemiddeloven. I stedet foreslås det at straffebestemmelsen avgrenses til å gjelde for «mindre mengder» narkotika. Tilsvarende som for dagens grensedragning mellom besittelse og oppbevaring mener departementet at det er naturlig at mengdegrensene etableres gjennom praksis, på bakgrunn av uttalelser i forarbeidene om hvordan den foreslåtte lovendringen skal forstås. Mengdegrensene som omtales nedenfor, blir dermed veiledende og ikke til hinder for nyansering og utvikling gjennom domstolens og påtalemyndighetens praksis, for eksempel dersom endrede samfunnsforhold eller ny faglig kunnskap tilsier det.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å forskriftsfeste mengdegrensene, og at ingen høringsinstanser uttrykkelig går mot utvalgets forslag på dette punktet. Departementet erkjenner at en regulering av mengdegrensene i forskrift kan ha noen fordeler, blant annet at det gir mulighet for relativt enkelt å endre grensene etter behov og å legge til nye stoffer. Det er imidlertid etter departementets syn også noen betenkeligheter ved å forskriftsregulere mengdegrensene. Departementet viser til at mengdegrensene kan ha avgjørende betydning for virkeområdet for straffebestemmelsene i legemiddeloven og straffeloven § 231. En forskriftsregulering av mengdegrensene vil innebære at virkeområdet for disse bestemmelsene kan endres uten lovbehandling. Etter departementets syn er det på dette området ønskelig med en forutsigbar rettsstilstand, noe

som best ivaretas ved at mengdegrensene angis i forarbeidene til den nye straffebestemmelsen. Etter departementets syn er det dessuten neppe noe avgjørende behov for en regulering som legger til rette for fortløpende endringer i mengdegrensene. Et eventuelt behov for endringer eller fleksibilitet kan etter departementets syn best ivaretas gjennom utvikling i rettspraksis på vanlig måte. Når det gjelder særlig farlige stoffer, foreslår departementet likevel en snever adgang til at det i forskrift skal kunne fastsettes unntak fra straffebestemmelsens virkeområde, se nærmere nedenfor. En slik klart innrammet forskriftshjemmel reiser etter departementets syn ikke de samme betenkelighetene som en generell hjemmel til å fastsette mengdegrensene i forskrift.

Uansett hvordan mengdegrensene etableres, vil det ikke være mulig å fange opp alle tenkelige stoffer. Ved befatning med stoffer som det ikke er etablert noen mengdegrense for, vil det måtte foretas en skjønnsmessig vurdering ved å sammenligne det aktuelle stoffet med stoffer som det er etablert mengdegrenser for, se NOU 2024: 12 punkt 10.5.9 side 158. Dette tilsvarer vurderingen som domstolene i dag benytter for å fastsette straffenivået for narkotiske stoffer som det ikke finnes noe etablert straffenivå for, jf. blant annet Rt. 2011 side 1313.

Mengdegrensene som Høyesterett har etablert for dagens reaksjonsordning for rusmiddelavhengige, se punkt 5.1.2 under, baserer seg på spennet i hvilke mengder narkotika brukere erfaringsmessig har til egen bruk, se HR-2022-731-A avsnitt 48–49. Høyesterett tok utgangspunkt i terskelverdiene som ble foreslått av Rusreformutvalget, og uttalelser i enkelte andre kilder om hvilke mengder som vanligvis erverves og besittes av brukerne. Departementet mener at det i vurderingen av hvilke mengdegrenser som bør gjelde for den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning av mindre mengder narkotika til egen bruk, er grunn til å foreta en bredere avveining av hensyn. Som nevnt over mener departementet at praktiske og retts tekniske hensyn tilsier at mengdegrensene bør være de samme for virkeområdet til straffebestemmelsen og for den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se punkt 5.6. Det ville etter departementets syn ha komplisert regelverket unødvendig å operere med flere grenser, i tillegg til riksadvokatens foreleggsgrenser. Når mengdegrensene skal være de samme, er det ved vurderingen av hvor grensene bør gå, naturlig å ta utgangspunkt i de rusmiddelavhengiges behov, samtidig som dette etter departementets syn også må avveies mot andre viktige samfunnshensyn.

Mengdegrensene bør derfor settes slik at rusmiddelavhengige kan erverve og ha en mengde narkotika som dekker deres behov i en rimelig tidsperiode. Det vil være relevant å se hen til hvilke mengder narkotika rusmiddelavhengige erfaringsmessig har befatning med til egen bruk, slik Høyesterett gjorde i HR-2022-731-A. Samtidig må det legges til grunn at rusmiddelavhengige til en viss grad vil innrette seg etter mengdegrensene. Trolig vil de mest ressurssvake rusmiddelavhengige likevel bare i begrenset grad ha et bevisst forhold til mengdegrensene. Hvis grensene settes for lavt, er det dermed en risiko for at de med de største rusmiddelproblemene blir straffet for befatning med stoffer som er ment til egen bruk, i strid med intensjonen med reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. En viss romslighet i mengdegrensene vil også være en fordel for brukerne i den forstand at de da vil slippe å oppsøke salgsmiljøene for ofte, med den risikoen det innebærer for uønskede hendelser. Brukerne kan da også i større grad forholde seg til selgere de har tillit til, noe som reduserer risikoen for å kjøpe dårlig eller farlig stoff. Lave terskelverdier kan videre bidra til å drive brukerne til en livsstil der livet «blir et evig jag etter neste dose», slik Stiftelsen CRUX har gitt uttrykk for i høringen.

Hensynet til brukerne peker imidlertid ikke entydig i retning av høye mengdegrenser. Som påpekt av Helse Midt-Norge i høringen kan høye mengdegrenser gi økt risiko for at brukerne kjøper mer narkotika enn de trenger og inntar større doser, noe som kan føre til økt bruk og dermed større negative konsekvenser, herunder risiko for overdoser. Det som taler for lave mengdegrenser, er likevel først og fremst behovet for å hindre spredning av narkotika. Spredningsfaren øker jo større mengdegrensene settes. Det er heller ikke uvanlig at rusmiddelavhengige selger narkotika for å finansiere egen bruk, og mengdegrensene bør derfor ikke være så høye at de langt overstiger den enkeltes reelle behov. Det må også legges en viss vekt på håndhevingshensyn. Med for høye mengdegrenser vil det være vanskeligere for politiet å avgjøre hva som er befatning med narkotika til egen bruk, og hva som er salgsvirksomhet. Etter departementets syn må mengdegrensene ikke settes så høyt at det som reelt sett er salgsvirksomhet, enkelt kan kamufleres som befatning med narkotika til egen bruk.

Stoffenes skadepotensial, både i form av akutte og mer langsiktige negative virkninger, må naturlig nok ha betydning for mengdegrensene. For de mest potente og skadelige stoffene bør mengdegrensen i utgangspunktet settes lavt. Samtidig er

enkelte av de mest skadelige stoffene, slik som heroin og andre opioider, viktige stoffer for personene med de største rusmiddelproblemer, og denne gruppens behov må særlig ivaretas. For stoffer som har mindre skadepotensial, typisk cannabis (hasj og marihuana), mener departementet at grensen for egen bruk bør settes noe høyere. I noen grad vil det være relevant å se hen til hva som er de eksisterende mengdegrensene, og at det må være en rimelig sammenheng mellom de ulike stoffene. Mengdegrensene må ses i sammenheng med forslaget om at straffebestemmelsen skal gjelde for befatning med inntil tre ulike stoffer opp til mengdegrensen, se punkt 4.7.3.

Etter en samlet vurdering mener departementet at mengdegrensene bør være noe lavere enn de etablerte grensene etter dagens straffutmålingspraksis for rusmiddelavhengige. I tabell 4.5 gis en veiledende oversikt over hvilke mengder departementet mener utgjør en «mindre mengde» narkotika etter den nye straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Mengdegrensene vil også angi den øvre grensen for reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se punkt 5.6.1.

Enkelte stoffer er så potente og farlige at erverv og oppbevaring etter departementets syn bør straffes som en narkotikaovertrødelse etter straffeloven § 231, selv om det er snakk om en liten mengde til egen bruk. Departementet foreslår derfor en hjemmel til å fastsette ved forskrift at enkelte stoffer skal være unntatt fra virkeområdet til den nye straffebestemmelsen. Dette er i tråd med utvalgets forslag om at enkelte stoffer skal kunne ha en mengdegrense på null. Adgangen til å unnta visse stoffer fra bestemmelsens virkeområde er ment å være snever, og den kan bare brukes for stoffer som er særlig farlige og gir risiko for dødelige overdoser ved inntak av små mengder. Blant stoffene som er tilgjengelige på markedet i dag, kan enkelte syntetiske opioider være aktuelle. At vurderingstemaet retter seg mot hvor farlig den aktuelle typen stoff er, innebærer at hjemmelen ikke åpner for å unnta stoffer som normalt ikke er i denne kategorien, med den begrunnelse at et urent parti som er i omløp, er usedvanlig farlig.

Konsekvensen av at et stoff defineres ved forskrift som særlig farlig, vil være at erverv og oppbevaring av stoffet faller inn under straffeloven § 231 selv om det er ment til egen bruk, og at det bare er bruk av stoffet som straffes etter legemiddeloven. Ved at erverv og oppbevaring av slike stoffer holdes utenfor legemiddeloven, vil heller ikke rusmiddelavhengige nødvendigvis kunne erverve og oppbevare dem reaksjonsfritt, se

Tabell 4.5 Mengdegrenser

Heroin	2 gram
Kokain	2 gram
Amfetamin og metamfetamin	2 gram
Cannabis (hasj og marihuana)	15 gram
MDMA	1 gram / 5 tabletter
LSD	3 drypp / 2 mg renstoff
GHB/GBL	0,5 dl
Khat	2 kg
Legemidler (opioider og benzodiazepiner)	25 rusdoser ¹
Sopp inneholdende psilocin/psilocybin	20 gram

¹ Rusdoser beregnes på samme måte som etter riksadvokatens foreleggsgrenser, jf. rundskriv nr. 2/2014.

punkt 5.6.1. Dersom det kan bevises at en rusmiddelavhengig lovbrøter har utvist den nødvendige skyld om hva slags stoff det er tale om, kan straff etter straffeloven § 231 for slik befatning være aktuelt. Etter departementets syn er det særlig viktig at politiet effektivt kan håndheve narkotikaovertrødelse som gjelder de aller farligste stoffene. At et stoff defineres som særlig farlig, vil signalisere at befatning med stoffet er alvorlig uavhengig av mengde. Det vil også medføre en videre adgang til etterforskning og straffeforfølgning.

Selv om flere høringsinstanser har vært positive til forslaget, er det også enkelte som har vært kritiske til at noen stoffer skal holdes utenfor den mildere straffebestemmelsen. Advokatforeningen viser til at det finnes rusmiddelavhengige som bruker slike stoffer, og at en særregulering av særlig farlige stoffer vil innebære at rusmiddelavhengige kan straffes for befatning med stoffene. Av enkelte er det også pekt på at rusmiddelavhengige uvitende kan være i besittelse av slike farlige stoffer i den tro at det er et annet stoff, se innspillene fra Foreningen for human ruspolitikk og Foreningen Tryggere Ruspolitikk. Til disse innvendingene vil departementet peke på at bruken av disse stoffene vil være meget farlig også for rusmiddelavhengige, og at det finnes alternative stoffer som vil dekke deres behov. Departementet vil videre presisere at ingen kan straffes for befatning med et særlig farlig stoff uten å ha utvist nød-

vendig skyld. Ved uaktsomhet legger departementet til grunn at det i høyden vil bli tale om bøtestraff. Departementet legger avgjørende vekt på viktigheten av å bekjempe spredningen av særlig farlige stoffer.

4.7 Befatning med flere stoffer

4.7.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Ved samtidig befatning med flere narkotiske stoffer innenfor terskelverdiene foreslår utvalget at det i forskrift fastsettes at bestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser skal gjelde for befatning med inntil tre stoffer, med ordinær terskelverdi for ett stoff og halv terskelverdi for de øvrige stoffene. Utvalget foreslår at denne regelen også skal gjelde som en øvre grense for reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Forslaget avviker noe fra gjeldende påtalepraksis, se vedlegget til riksadvokatens brev 13. mai 2022, hvor det er gitt uttrykk for at rusmiddelavhengige skal gis ubetinget påtaleunntatelse ved befatning med inntil tre stoffer opp til terskelverdi. Riksadvokaten bygger sitt syn på forslaget i Prop. 92 L (2020–2021), hvor straffri befatning med narkotika ble foreslått å gjelde inntil tre stoffer. Rushåndhevingsutvalget begrunner sitt forslag slik:

«Hensynet til sammenheng mellom straffeni-
vår 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.»

Se nærmere om utvalgets forslag i NOU 2024: 12 punkt 10.5.11 side 160.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag støttes av *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* og *Nordland statsadvokatembeter*, mens *Norsk narkotikaforebyggende forening* og *Rogaland statsadvokatembeter* gir uttrykk for at antallet stoffer bør reduseres sammenlignet med dagens praksis. *Vest politidistrikt* gir uttrykk for at de støtter færre stoffer enn i dag, men uttaler at den foreslåtte regelen med halve terskelverdier vil være «lite praktisk håndterbart i førstelinjen». Politidistriktet foreslår i stedet at regelen bør begrenses til befatning med to stoffer samtidig, inntil full terskelverdi. *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* uttrykker bekymring for at spredningsfaren blir stor med en regel som

åpner for befatning med tre stoffer samtidig, og at det må tas høyde for dette ved fastsettelsen av mengdegrensene. *Psynapse* gir uttrykk for at bestemmelsen bør gjelde opp til full terskelverdi for inntil tre stoffer.

4.7.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at den nye straffebestemmelsen for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk skal gjelde for befatning med inntil tre stoffer samtidig, og at full mengdegrense skal gjelde for alle stoffene. Dette innebærer en videreføring av gjeldende praksis i henhold til vedlegget til riksadvokatens brev 13. mai 2022, som bygger på forslaget i Prop. 92 L (2020–2021) om å gjøre befatning med narkotika til egen bruk straffritt. I Prop. 92 L (2020–2021) punkt 7.3 side 40 begrunnes forslaget slik:

«[Etter departementets syn må det] 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.»

Etter forslagene i denne proposisjonen vil spørsmålet ikke bare ha betydning for om forholdet skal straffes etter legemiddeloven eller straffeloven § 231, men også for når en rusmiddelavhengig kan bli møtt med strengere reaksjoner enn ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall, se punkt 5.6. Som fremhevet i Prop. 92 L (2020–2021) punkt 7.3 side 40 er mange som bruker narkotika i større omfang, såkalte blandingsbrukere. Et viktig formål med departementets forslag er å sikre at personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer ikke møtes med følbare strafferettslige reaksjoner. For at forslaget skal ta tilstrekkelig hensyn til de praktiske behovene til denne gruppen, mener departementet at den nye straffebestemmelsen bør omfatte befatning med inntil tre stoffer samtidig. Hvis befatningen derimot gjelder flere typer narkotika til egen bruk i mengder som dels overstiger og dels er innenfor mengdegrensene, vil forholdet i sin helhet falle utenfor legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Dette har sammenheng med at befatning

med flere stoffer samtidig normalt anses som ett straffbart forhold. Straffeloven § 231 vil da bli anvendt på forholdet i sin helhet.

Når det gjelder utvalgets forslag om en redusert mengdegrense på det andre og tredje stoffet ved samtidig befatning, vil departementet påpeke at en slik regel vil komplisere regelverket både for brukerne og for politiets førstelinje. Behovet for en slik regel reduseres ved at mengdegrensene senkes betraktelig i forhold til gjeldende rett, og til en viss grad også i forhold til utvalgets foreslåtte mengdegrensener.

For personer som omfattes av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, innebærer regelen at det ved erverv og oppbevaring av inntil tre stoffer opp til mengdegrensene normalt skal reageres med ubetinget påtaleunnlattelse eller straffutmålingsfravall. For andre enn rusmiddelavhengige får regelen bare betydning for om forholdet skal straffes etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, eller straffeloven § 231.

4.8 Strafferamme

4.8.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at det etablerte alminnelige straffenivået for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk skal videreføres, se NOU 2024: 12 punkt 10.7.5.1 side 169. Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at straffen for brudd på den foreslåtte straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser skal være bot eller fengsel inntil seks måneder. Strafferammen vil dermed tilsvare den som gjelder i dag etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, med unntak av at tilføyelsen «eller begge deler» ikke foreslås beholdt. Utvalget påpeker at dette tillegget er tatt med i legemiddeloven av prosessuelle grunner, for at strafferammen skal utløse adgangen til pågrep etter straffeprosessloven § 171 ved å innebære «høyere straff enn fengsel i seks måneder». Utvalget mener «prinsipielt at strafferammer bør fastsettes på grunnlag av strafferettslige hensyn uten sideblikk til prosessuell virkning», og at slike eventuelle prosessuelle konsekvenser heller bør reguleres i prosesslovgivningen.

Utvalget drøfter om strafferammen i den nye straffebestemmelsen bør begrenses til bot for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114, se punkt 2.2 der vedtaket er gjengitt. I og med at utvalget foreslår en ny straffebestemmelse i straffeloven som utvider handlingsnormen sammenlignet med dagens straffebestemmelse i legemiddeloven, anser utvalget

anmodningsvedtaket som mindre relevant. Samtidig påpeker utvalget at straffenivået for forhold som i dag straffes etter legemiddeloven, fortsatt skal være bot. Utvalget ser likevel et behov for å ha med fengsel i strafferammen for å beholde dagens straffenivå for visse overtridelser som i dag rammes av straffeloven § 231:

«Imidlertid er dagens straffenivå i noen tilfeller fengsel for befatning 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.»

En konsekvens av forslaget er at lovbrudd som nå straffes som erverv eller oppbevaring etter straffeloven § 231 med strafferamme bot eller fengsel inntil to år, vil anses som erverv eller innehav etter forslaget til den nye straffebestemmelsen med strafferamme bot eller fengsel inntil seks måneder. Den lavere strafferammen vil medføre at forsøk i utgangspunktet blir straffritt, se straffeloven § 16. Den strafferettslige foreldelsesfristen vil videre reduseres fra fem år til to år, se straffeloven § 86 første ledd, i tillegg til at tidsfristen for gjentakelsesvirkning i straffeloven § 79 bokstav b andre ledd forkortes. Etter utvalgets syn utgjør ikke de strafferettslige konsekvensene noen innvendinger av særlig vekt mot forslaget til strafferamme.

Utvalget påpeker videre at strafferammen vil medføre at bot for overtridelse av straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertridelse ikke blir opplyst på ordinær politiattest, i motsetning til bot for overtridelse av § 231, se politiregisterloven § 40 nr. 2 bokstav f og § 40 nr. 3 bokstav c.

4.8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om hvorvidt det alminnelige straffenivået for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk bør videreføres. Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på utvalgets forslag om at straffen for brudd på den foreslåtte straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser skal være bøter eller fengsel inntil seks måneder.

Innlandet politidistrikt og *Nordland statsadvokatembeter* støtter at fengselsstraff er tatt med i

strafferammen. Sistnevnte uttaler at forslaget tydelig signaliserer lovgivers syn på alvorligheten ved slike overtredelser, i tillegg til at en nedjustering av strafferammen gir et signal om at man i dag anser denne typen overtredelser som mindre alvorlig enn hva som var tilfellet tidligere.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk uttaler på sin side at utvalgets forslag er i strid med Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114 om fjerning av fengselsstraff for bruk og besittelse av narkotika:

«Ordlyden i Stortingets anmodningsvedtak kan forstås på to måter: Enten bokstavelig, slik at det kun er strafferammen for 'legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk' som skal senkes, eller utvidende slik Høyesterett i HR-2022-733-A tolker 'bruk og besittelse' i komitéuttalelsene som ledet opp til anmodningsvedtaket – i hvilket tilfelle fengsel må ut av strafferammen også for erverv og innehav av mindre mengder til egen bruk. Uansett har lovgivers ønske vært å fjerne muligheten til bruk av fengselsstraff for bruk og besittelse. Det er da ikke holdbart at den formelle strafferammen for bruk og besittelse forblir som i dag, slik utvalget foreslår, spesielt når strafferammen for mindre alvorlige dopingovertredelser foreslås satt til bot alene.»

Også *Rusfeltets hovedorganisasjon* og *Synapse* er negative til at fengselsstraff inngår i strafferammen. *Rusfeltets hovedorganisasjon* er «bekymret for at fengsel vil ramme de mest krevende eller dem med avhengighet».

Andre høringsinstanser er nøytrale, slik som *Rogaland statsadvokatembeter*, *Vest politidistrikt* og *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*, men påpeker samtidig noen konsekvenser av at strafferammen for forhold som i dag straffes etter straffeloven § 231, senkes sammenlignet med gjeldende rett. *Rogaland statsadvokatembeter* skriver at bot for overtredelse av bestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser ikke vil bli opplyst på ordinær politiattest, i motsetning til bot for overtredelse av straffeloven § 231. Ifølge høringsinstansen vil et typisk uheldig eksempel være der det kreves politiattest for helsepersonell som ivaretar sårbare pasienter, og som har befatning med pasientgruppens medisiner. Det samme fremheves av *Vest politidistrikt* og *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*. Sistnevnte viser i likhet med *Rogaland statsadvokatembeter* også til at endringen av strafferammen har konsekvenser for politiets plikt til å gi informasjon til regional sikkerhetsavdeling etter

psykisk helsevernloven § 4A-11 tredje ledd. *Rogaland statsadvokatembeter* og *Trygg Trafikk* viser til politiets myndighet etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd til å tilbakekalle førerkort i tilfeller hvor innehaveren av førerkortet ikke er edruelig, og uttrykker usikkerhet rundt om forslaget påvirker denne muligheten.

4.8.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med utvalget at straffen for befatning med narkotika til egen bruk etter den nye straffebestemmelsen skal være bot eller fengsel inntil seks måneder. Den foreslåtte strafferammen tilsvarer den som i dag gjelder etter legemiddeloven § 31 andre ledd, likevel slik at tilføyelsen «eller begge deler» ikke beholdes. Forslaget innebærer at strafferammen for befatning med narkotika til egen bruk senkes sammenlignet med i dag. For forhold som i dag rammes av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, vil strafferammen bli noe lavere ved at «eller begge deler» fjernes. For forhold som i dag rammes av straffeloven § 231, og som etter departementets forslag vil rammes av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, vil strafferammen bli senket fra bot eller fengsel inntil to år.

Den foreslåtte endringen av strafferammen vil få noen konsekvenser for adgangen til enkelte straffeprosessuelle virkemidler og andre regler som tillegger strafferammen for et lovbrudd betydning. Det gjelder blant annet adgangen til pågrepelse, polititjenestepersoners hastekompetanse til å beslutte visse former for ransaking, og diverse hjemler for informasjonstilgang mv. Se NOU 2024: 12 punkt 11.2.3 og 11.2.4 for en mer fullstendig redegjørelse for konsekvensene. For pågrepelse foreslår departementet å videreføre adgangen gjennom en endring i straffeprosessloven § 171, se punkt 6.4.6. Når det gjelder de øvrige konsekvensene, ser departementet i likhet med utvalget ingen vesentlige betenkeligheter ved at adgangen bortfaller. De fleste hjemlene er uansett lite aktuelle i praksis ved etterforskning av mistanke om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Slik departementet ser det, vil bortfallet av hjemlene for informasjonstilgang mv. få helt begrenset betydning for etterforskningen. Departementet har for øvrig merket seg innspillene i høringen om at den foreslåtte strafferammen også vil få enkelte forvaltningsrettslige konsekvenser for forhold som i dag rammes av straffeloven § 231. Slike konsekvenser vil imidlertid etter departementets syn i utgangspunktet være naturlige i og med at det er de minst alvorlige overtredelsene av § 231 som nå

foreslås skilt ut til en bestemmelse med en lavere strafferamme. En særregulering for den nye straffebestemmelsen ville ha medført en utvidelse sammenlignet med gjeldende rett for forhold som i dag rammes av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, som departementet ikke på nåværende tidspunkt kan se at det er tilstrekkelig grunn for.

Gjennom anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114 ba Stortinget regjeringen om å foreslå lovendringer som sørger for at fengsel ikke lenger blir en straffereaksjon for brudd på legemiddelovens bestemmelser om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk. Departementet foreslår nå en samlet straffebestemmelse for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, som får et utvidet virkeområde sammenlignet med dagens straffebestemmelse i legemiddeloven. Dette innebærer en vesentlig endring i forutsetningene som lå til grunn for Stortingets vedtak. Departementet forstår intensjonen i anmodningsvedtaket slik at meningen ikke var å endre straffenivået for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, men å tilpasse strafferammen til det etablerte straffenivået. Med de mengdegrensene som departementet går inn for i proposisjonen her, se punkt 4.6.3, vil det være nødvendig å ha med fengselsstraff i strafferammen for å opprettholde dagens straffenivå for befatning med enkelte stoffer. Den øvre grensen for når det kan reageres med forelegg mot befatning med heroin, er satt til 0,5 gram i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014, se punkt 4.1.2. Departementet ser ikke grunn til å endre den etablerte praksisen om grensen mellom forelegg på bot og tiltale med påstand om betinget fengsel. Det understrekes at straffenivået for befatning med narkotika som i dag straffes etter legemiddeloven, fortsatt skal være bot.

Departementet bemerker videre at det ikke var en del av utvalgets mandat å utrede om forenklet forelegg kan brukes i mindre narkotikasaker, slik Foreningen Tryggere Ruspolitikk og Ruspolitisk råd i Bergen kommune har tatt til orde for i høringen. Departementet har på nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til om forenklet forelegg kan være en hensiktsmessig reaksjonsform i denne sakstypen, men vil sette i gang et arbeid for å utrede dette nærmere. Spørsmålet ble vurdert i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*, men departementet mener at det er behov for å utrede spørsmålet på nytt, blant annet på grunn av de endrede premissene som forslagene i denne proposisjonen utgjør.

4.9 Reaksjonsfastsettelsen overfor barn og unge

4.9.1 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker bør ifølge utvalget være «den foretrukne reaksjon» overfor ungdom mellom 15 og 18 år ved første gangs overtredelse av den foreslåtte straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser. Særvilkåret bør etter utvalgets syn anvendes i større utstrekning enn i dag, se NOU 2024: 12 punkt 16.6.3.2 side 300. I den forbindelse slutter utvalget seg til følgende uttalelse i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 9.1.4.1 side 87:

«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 individualpreventiv 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.»

Videre bemerker utvalget at særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker vil sikre ungdommen en mulighet til å få oppfølging, samtidig som reaksjonen er følbare og dermed motvirker en eventuell opplevelse av at det er mulig «å komme unna» med narkotikaovertridelser. I mange tilfeller vil reaksjonen ifølge utvalget også kunne være anvendelig overfor lovbrutere over 18 år. Dette gjelder særlig ved første gangs overtredelse av narkotikalovgivningen, men etter utvalgets syn kan vilkåret etter omstendighetene også være aktuelt i tilfeller hvor lovbruteren tidligere er straffet for narkotikaovertridelser eller annen kriminalitet.

Ved brudd på særvilkåret om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker gir utvalget uttrykk for at straffeforfølgningen normalt bør gjenopptas etter straffeprosessloven § 74 tredje ledd. Utvalget mener at allmennpreventive hensyn vil veie tungt ved brudd på særvilkåret, og at dette ikke minst er viktig i saker med unge lovbrystere og i tilfeller hvor enheten har gitt personen flere sjanser til å møte.

Utvalget drøfter også om påtalemyndigheten bør kunne sette særvilkår om ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d, og når et slikt særvilkår bør benyttes som reaksjon ved mindre narkotikaovertrædelser. Utvalget legger til grunn at forebyggende og skadereduserende tiltak overfor barn bør være basert på kunnskap om hva som virker. Det vises til at det i ulike sammenhenger og fra ulikt hold har vært pekt på at kunnskapsgrunnlaget om effekten av ruskontroll er mangelfullt, men utvalget trekker også frem at det foreligger ny forskning som gir flere holdepunkter for at ruskontroll som særvilkår ved påtaleunntatelse kan gi positiv effekt for å opprettholde rusfrihet og redusere tilbakefall til narkotikaovertrædelser. Kunnskapsgrunnlaget om effekten av særvilkåret er imidlertid fortsatt begrenset, og utvalget uttaler at det på sikt bør gjennomføres en evaluering av tiltaket. Betinget påtaleunntatelse med særvilkår om ruskontroll vil etter utvalgets syn regelmessig være en mer hensiktsmessig reaksjon overfor unge lovbrystere enn for eksempel forelegg på bot eller påtaleunntatelse uten vilkår. Utvalget antar videre at ruskontroll regelmessig bør kombineres med pålegg om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 bokstav j, for å sikre at enheten gis mulighet til å følge opp personen med informasjon og rådgivning. Ruskontroll kan ifølge utvalget være mindre aktuelt i tilfeller hvor rusmiddelbruken er en del av «sammensatte og omfattende bakenforliggende problemer». I slike tilfeller kan andre reaksjoner være mer egnet, og utvalget nevner i denne forbindelse ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd.

4.9.2 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser støtter utvalgets forslag om at betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker skal være en normalreaksjon for ungdom mellom 15 og 18 år ved overtrædelse av den foreslåtte straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrædelser. Dette omfatter *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Bergen kommune*, *Blå Kors*, *Bærum kommune*, *Det Hvite Bånd*, *FMR: fellesskap – men-*

neskeverd – rusfrihet, *Kristiansand kommune*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Vest politidistrikt* og *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*. Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at reaksjonen bør benyttes også overfor unge personer over 18 år. *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* foreslår oppmøte ved enhetene som en normalreaksjon opp til 25 år, mens *Blå Kors* foreslår opp til 23 år.

Behovet for forpliktende vilkår overfor ungdom som begår mindre alvorlige narkotikaovertrædelser, fremheves også av andre høringsinstanser, blant annet *Elevombudet i Kristiansand*, *Helse-sykepleierne NSF*, *Hjartdal kommune* og *Nissedal kommune*. En høringsinstans som ikke ønsker bruk av strafferettslige tiltak overfor barn, er *Marborg – brukerorganisasjon på rusfeltet*, som tar til orde for at det heller bør gis sivilrettslig henvisning til helsehjelp.

Utvalgets uttalelse om at brudd på særvilkåret om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker normalt bør resultere i at straffeforfølgningen gjenopptas, støttes av *Innlandet politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*. Også *Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF)* gir uttrykk for støtte til et slikt syn:

«Hovedretningen for forebyggende og skadereduserende tiltak er samarbeid mellom sosiale tiltak, helsetiltak og politiet. Det er opprettet forebyggende råd og ulike behandlings- og støttetiltak innen sosialsektoren og helsevesenet. Et tema som diskuteres har vært om fremmøte til f.eks forebyggende råd eller behandling kan pålegges fra rettsapparatet eller skal være frivillig. Utvalget går i sin rapport inn for at dette skal kunne pålegges og eventuelt settes som forutsetning for straffutsettelse eller påtaleunntatelse. Praksis har de senere årene gått i retning av frivillighet som forutsetning. Dette har medført svært lav bruk av rådgivnings- og behandlingsinstansene.

SERAF støtter at slik oppfølging må kunne være pålagt og medfølges av politiltak/konsekvens dersom den det gjelder ikke møter opp slik forutsatt.»

Stiftelsen Kirkens Bymisjon uttaler at det er forståelig at brudd på vilkår må få konsekvenser, men peker på at manglende oppmøte kan ha sammensatte årsaker, og at det er viktig at politiet undersøker årsakene til bruddet. *Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS)* er negative til at manglende oppmøte skal lede til følgbare konsekvenser.

Når det gjelder bruk av særvilkår om ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d, uttaler *Barneombudet* at dette er et inngripende tiltak som bare bør benyttes dersom det anses å være det mest egnede tiltaket for å forebygge videre rusmiddelbruk. Ombudet gir uttrykk for at det er usikkert om påtalemyndigheten har tilstrekkelig sosial- og helsefaglig kompetanse til å avgjøre om ruskontroll vil være et egnet tiltak for ungdom under 18 år. En vurdering av rusrelaterte tiltak bør baseres på en kartlegging utført av personell med sosial- eller helsefaglig kompetanse. Ombudet viser til at dette allerede er praksis i mindre alvorlige narkotikasaker som avgjøres med ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Barneombudet understreker at ombudet ikke er kategorisk negativ til bruk av ruskontroll, og at det i noen tilfeller kan være et konstruktivt virkemiddel. Også *Norges institusjon for menneskerettigheter* gir uttrykk for tvil om påtalemyndigheten kan vurdere om ruskontroll er et egnet virkemiddel overfor ungdom, og ber om at departementet vurderer nærmere hvordan dette skal avgjøres.

Flere høringsinstanser støtter utvalgets syn om at særvilkår om ruskontroll bør kunne benyttes i tilfeller hvor det etter en konkret vurdering anses som et egnet tiltak. Dette omfatter *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Blå Kors*, *FMR: felleskap – menneskeverd – rusfrihet*, *Innlandet politidistrikt*, *Porsgrunn kommune*, *Trondheim kommune*, *Trøndelag politidistrikt*, *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter*, *Øst politidistrikt* og *Øvre Eiker kommune*. Høringsinstanser som er negative til bruken av ruskontroll som særvilkår, omfatter *Foreningen for human ruspolitikk*, *Norsk psykologforening*, *proLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR*, *Psynapse* og *Stiftelsen Kirkens Bymisjon*. Disse viser blant annet til at det er tale om et inngripende tiltak og at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om at tiltaket har en forebyggende effekt. *Sekretariatet for konfliktrådene* gir uttrykk for at det mangler en «enhetlig tilnærming» til ruskontroll, blant annet når det gjelder hvem som skal gjennomføre kontrollen, hvem som skal finansiere testingen og hvilke typer tester som bør benyttes. Det pekes også på at det er store geografiske forskjeller på hvilke tiltak som tilbys ungdommer med rusproblemer som er ilagt ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff.

Utvalgets uttalelse om at ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd kan være aktuelt overfor ungdom med oppfølgingsbehov ved mindre narkotikaovertrædelser, er kommentert av *Sekretariatet for konfliktrådene*. Sekretariatet opplyser at ruskontroll kan settes som vil-

kår i en ungdomsplan ved gjennomføring av ungdomsoppfølging. Hvis oppfølgingsbehovet utelukkende omfatter et behov for ruskontroll, vil saken ifølge høringsinstansen være lite egnet for ungdomsoppfølging. Høringsinstanser som støtter bruken av ungdomsoppfølging ved mindre narkotikaovertrædelser, omfatter *Oslo politidistrikt* og *Rogaland statsadvokatembeter*. Sistnevnte uttaler at ungdomsoppfølging bør benyttes overfor ungdom med rusmiddelavhengighet, idet dette er personer med et åpenbart oppfølgingsbehov. *Forendringsfabrikken stiftelse* går i sin høringsuttalelse mot bruk av ungdomsoppfølging og ruskontroll, og uttaler at dette er tiltak som gjør at ungdom mister tillit til voksne.

4.9.3 Departementets vurdering

4.9.3.1 Normalreaksjonen overfor ungdom – betinget påtaleunntatelse med særvilkår

Etter departementets syn skal det overfor ungdom mellom 15 og 18 år normalt reageres med betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker, ved første gangs overtrædelse av den foreslåtte straffebestemmelsen. Dette er i tråd med Rushåndhevingsutvalgets forslag, som har fått bred tilslutning i høringen. Formålet er å sikre at ungdom som har hatt befatning med narkotika til egen bruk, gis informasjon om skadevirkninger av narkotikabruk og om relevante helsetjenester og hjelpetilbud for å håndtere rusmiddelproblemer. Reaksjonen er dermed ment å forebygge at ungdommen begår nye narkotikalovbrudd. I tillegg har reaksjonen et allmennpreventivt formål ved å gi et klart signal om at befatning med narkotika er straffbart og får konsekvenser.

Bruk av særvilkåret om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker overfor ungdom mellom 15 og 18 år vil etter departementets syn være godt forenlig med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen. Etter artikkel 17 har staten en plikt til å sørge for at barn har tilgang til informasjon som har til formål å fremme deres fysiske og psykiske helse. FNs barnekomité har uttalt at denne plikten blant annet innebærer at barn har rett til informasjon om skadevirkningene av narkotikabruk, se *General comment No. 21 (2017) on children in street situations* side 15. Oppmøte ved enhetene vil også bidra til at barn får tilgang til helsetjenester og aktuelle hjelpetilbud, noe som bidrar til å ivareta barns rett til helse etter artikkel 24. Det individual- og allmennpreventive formålet ved reaksjonen må videre antas å være egnet til å beskytte barn mot ulovlig bruk av

narkotika, jf. artikkel 33. Departementet påpeker at de rådgivende enhetene for russaker på sikt bør evalueres for å sikre økt kunnskap om effekten av å bruke særvilkåret, i tråd med forutsetningen i artikkel 33 om at tiltak overfor barn bør bygge på et best mulig kunnskapsgrunnlag.

Det at betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker skal være en normalreaksjon, innebærer at reaksjonen må vurderes konkret i den enkelte saken, og at både ungdommen og dennes verger må få uttale seg. Det bør imidlertid være en viss terskel for ikke å benytte normalreaksjonen når vilkårene for reaksjonen er oppfylt. Å unnlate å ilegge oppmøteplikt kan for eksempel vurderes i tilfeller hvor ungdommen allerede er ilagt oppmøteplikt i en annen sak, men ennå ikke har gjennomført oppmøtet. I slike tilfeller kan i stedet andre reaksjoner vurderes, og etter omstendighetene kan det være aktuelt å gi ubetinget påtaleunntatelse. At ungdommen er lite motivert, skal ikke i seg selv føre til at ileggelse av oppmøteplikt unnlates. Det er nettopp muligheten til å jobbe med ungdommens motivasjon over tid som begrunner departementets forslag om å gi adgang til å pålegge flere møter hos enhetene, se nærmere i punkt 7.1.4. Betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker er særlig aktuelt ved første gangs overtredelse, men kan også benyttes ved senere overtredelser dersom det anses hensiktsmessig og forsvarlig utfra allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Reaksjonen kan også være egnet for personer over 18 år, særlig for unge voksne og personer med begynnende rusmiddelproblemer.

Departementet støtter utvalgets syn om viktigheten av at et pålegg om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker gis så raskt som mulig etter lovbruddet. Dette kan tilsi at politiet og påtalemyndigheten i denne sakstypen bør tilstrebe en kortere saksbehandlingstid enn den lovbestemte fristen på seks uker, jf. straffeprosessloven § 249 andre ledd.

Påtaleunntatelsen kan også gjøres betinget av andre individuelt tilpassede særvilkår etter straffeloven § 37 første ledd. Det er bare særvilkårene i § 37 første ledd bokstav a til h og j som kan ilegges ved påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Påtalemyndigheten må påse at den samlede reaksjonen ikke blir uforholdsmessig byrdefull gjennom bruken av særvilkår. Det må i denne sammenhengen tas hensyn til hva som er den alternative straffen. Departementet nevner også at ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a etter omstendighetene kan være aktu-

elt overfor ungdom med behov for oppfølging over tid dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

4.9.3.2 Særvilkår om ruskontroll overfor ungdom

Særvilkår om ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d fremheves i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 som en aktuell reaksjon overfor ungdom ved narkotikaovertridelser. I den senere tid har det vært reist spørsmål om kunnskapsgrunnlaget for effekten av ruskontroll som særvilkår, se Norges institusjon for menneskerettigheters rapport «Rus og menneskerettigheter» fra 21. september 2022 punkt 4.4.2. Temaet er gjennomgått og vurdert i NOU 2024: 12 punkt 16.7, og det er også berørt av flere høringsinstanser. Departementet har merket seg at det er delte meninger om kunnskapsgrunnlaget for å benytte ruskontroll som særvilkår, og om særvilkåret bør benyttes.

Etter departementets syn kan særvilkår om ruskontroll benyttes overfor ungdom når det konkret vurderes som egnet til å forebygge videre narkotikabruk. Departementet viser til utvalgets uttalelser om at nyere forskning og lokale erfaringer gir holdepunkter for at ruskontroll kan ha positiv effekt for å opprettholde rusfrihet og redusere risikoen for tilbakefall til narkotikakriminalitet. Det vises også til utvalgets gjennomgang av erfaringer og kunnskapsgrunnlag i NOU 2024: 12 punkt 16.7.2. Som utvalget påpeker, er kunnskapsgrunnlaget for effekten av bruk av særvilkår om ruskontroll likevel fortsatt begrenset. Departementet vil derfor på sikt vurdere en evaluering av ordningen som kan danne grunnlag for økt kunnskap og empiri. Departementet legger til grunn at en konkret vurdering av vilkårets egnethet oppfyller kravet i barnekonvensjonen artikkel 33 om at tiltak overfor barn skal være «egnede» til å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotika. Dette synet på forståelsen av artikkel 33 er i tråd med Rushåndhevingsutvalgets vurdering, og departementet kan ikke se at det i høringen har kommet frem synspunkter om at en slik tilnærming til ruskontroll vil være i strid med barnekonvensjonen.

Departementet vil understreke at alle særvilkår, herunder vilkåret om ruskontroll, etter gjeldende rett skal vurderes konkret i den enkelte saken. Dette følger også forutsetningsvis av straffeprosessloven § 69 tredje ledd tredje punktum, hvor det fremgår at den siktede så vidt mulig skal gis mulighet til å uttale seg om vilkårene før de fastsettes. Et formål med å innhente siktedes uttalelse er å belyse om lovbrøyteren er motivert for å gjennomføre ruskontrollen. Selv om det ikke er noe formelt vilkår at lovbrøyteren samtykker, vil et særvilkår om

ruskontroll særlig være aktuelt der lovbrøyteren er motivert til å avstå fra bruk av ulovlige rusmidler, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 439.

I høringsinnspillene fra *Barneombudet* og *Norges institusjon for menneskerettigheter* er det reist spørsmål om påtalemyndigheten har tilstrekkelig faglig kompetanse til å vurdere hva hver enkelt ungdom kan ha nytte av eller behov for. Departementet vil bemerke at strafferettslige reaksjoner fastsettes av domstolene eller påtalemyndigheten, og at det ikke kan oppstilles noe krav til barnefaglig eller helsefaglig kompetanse hos beslutningstakeren. Beslutningen om å fastsette særvilkår vil på vanlig måte måtte basere seg på den informasjonen som er tilgjengelig i den enkelte saken, herunder politiets samtaler med ungdommen og dennes verger. Beslutningstakeren vil i enkeltsaker også kunne støtte seg på vurderinger fra politiets forebyggende ressurser. Det kan i prinsippet innhentes personundersøkelse for mindreårige etter straffeprosessloven § 161 a, men dette vil forsinke saken og er normalt ikke nødvendig for å opplyse saken på tilstrekkelig måte, slik også utvalget legger til grunn i NOU 2024: 12 punkt 16.5.2.3 side 292.

Departementet vil for øvrig peke på at ruskontroll kan være ønsket av ungdommen selv, blant annet fordi et kontrollregime kan virke disiplinerende og fordi ungdommen kan ønske å dokumentere rusfrihet overfor foreldre eller andre. Selv om det må vurderes om særvilkår om ruskontroll er egnet i den enkelte saken, vil departementet presisere at forslaget i denne proposisjonen ikke er ment å etablere noen høyere terskel for å benytte et slikt særvilkår. For å sikre at særvilkåret om ruskontroll benyttes på en forholdsmessig og relativt enhetlig måte, vil departementet vurdere utvalgets forslag om å forskriftsfeste noen ytre rammer for hva særvilkåret om ruskontroll kan gå ut på, se NOU 2024: 12 punkt 16.7.4.3.

4.9.3.3 Reaksjonsfastsettelsen overfor ungdom med rusmiddelproblemer

Ungdom mellom 15 og 18 år faller utenfor departementets forslag til reaksjonsordning for rusmiddelavhengige. Det vises til departementets vurdering av dette spørsmålet i punkt 5.6.3. Denne avgrensningen innebærer at det ved reaksjonsfastsettelsen overfor personer under 18 år ikke vil ha avgjørende betydning hvorvidt personen har et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem i rettslig forstand, og det vil heller ikke være nødvendig for påtalemyndigheten og domstolene å ta endelig stilling til dette. Reaksjonen overfor personer

under 18 år med rusmiddelproblemer skal fastsettes på vanlig måte, det vil si med utgangspunkt i at normalreaksjonen for ungdom skal være betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker, se punkt 4.9.3.1.

Departementet bemerker samtidig at ungdom med rusmiddelproblemer ofte vil kunne ha sammensatte utfordringer og et oppfølgingsbehov. I slike tilfeller bør det vurderes om saken er egnet for ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd. I tilfeller hvor ungdomsoppfølging vurderes som aktuelt, vil påtalemyndigheten kunne støtte sin vurdering på drøfting av saken i koordineringsgruppen etter konfliktrådsloven § 22 d. Ungdomsoppfølging kan ikke kombineres med særvilkår etter straffeloven § 37, herunder pålegg om oppmøte ved rådgivende enhet ved russaker, men det er ikke noe til hinder for at et slikt vilkår kan fastsettes i ungdomsplanen etter konfliktrådsloven § 25, se Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.5.5.1 side 76.

Det er et vilkår for å ilegge ungdomsoppfølging at saken «egner seg» for slik behandling. Om egnethetsvurderingen uttales det i Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.4 side 100:

«Som et minimum må det kreves at den unge lovbrøyteren har behov for oppfølging over tid. Dette innebærer at ikke enhver straffesak mot en ung lovbrøyter skal ha ungdomsoppfølging som strafferettslig reaksjon. Det er ikke satt formelle krav verken til lovbruddets art eller alvorlighetsgrad. Likevel vil disse momentene inngå som en del av den konkrete egnethetsvurderingen. Det må også legges vekt på lovbrøyterens behov og motivasjon for oppfølging over tid.»

Det er altså et minstekrav at ungdommen har et oppfølgingsbehov over tid. Det gjelder ikke noe minstekrav til lovbruddets alvorlighet, men sakens art og alvor inngår i vurderingen av om saken er egnet, se også Prop. 139 L (2022–2023) punkt 8.1.4 side 84–85. Hvorvidt overtredelsen er tilstrekkelig alvorlig til at ungdomsoppfølging er en forholdsmessig reaksjon, må vurderes konkret, blant annet på bakgrunn av hva som vil være den alternative straffereaksjonen. Ungdomsoppfølging antas mest praktisk i tilfeller hvor den alternative straffen ville vært betinget fengsel, men er heller ikke utelukket i tilfeller hvor den alternative reaksjonen ville vært bot, se Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.1.4 side 63. Det straffbare forholdets alvor må også hensyntas ved fastsettelsen av gjennomføringstiden. Det samme

gjelder ved utformingen av ungdomsplanen, se Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.2.4 side 67:

«Den samlede belastningen må vurderes opp mot det som normalt ville ha vært situasjonen ved valg av en annen reaksjon. I likhet med *Sekretariatet for konfliktrådene* mener departementet dermed at det ikke nødvendigvis vil være adgang til å sette inn alle tilgjengelige tiltak, selv om dette vil innebære at effekten av straffereaksjonen kan bli mindre. Det er særlig viktig at det rettes oppmerksomhet mot disse forholdene i saker som gjelder ungdom med store oppfølgingsbehov, og i saker som gjelder mindre alvorlige straffbare forhold. Ved at departementet nå presiserer at hensynet til forholdsmessighet skal veie tyngre ved fastsettelsen av reaksjonenes gjennomføringstid, vil også den fastsatte gjennomføringstiden kunne bli en rettesnor for forholdsmessighetsvurderingen ved utformingen av ungdomsplanen.»

Disse betraktningene har vesentlig betydning ved overtredelser av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, som ofte vil være forhold med relativt lav alvorlighetsgrad. Departementet anser det ikke hensiktsmessig eller mulig å gi nærmere føringer om hvilke grenser dette i praksis innebærer, da dette vil bero på konkrete vurderinger i den enkelte saken. Forslagene i denne proposisjonen er ikke ment å endre på terskelen for når ungdomsoppfølging kan ilegges.

4.9.3.4 Brudd på særvilkår mv.

Departementet er enig med utvalget i at brudd på et særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker etter omstendighetene må kunne føre til at straffeforfølgningen gjenopptas etter

straffeprosessloven § 74 tredje ledd. Både allmennpreventive og individualpreventive hensyn tilsier at brudd på særvilkår får konsekvenser. Overfor personer under 18 år tilsier imidlertid hensynet til barnets beste og det individualpreventive formålet med reaksjonen at enhetene gir ungdommen flere muligheter til å møte, og at man strekker seg langt for at oppmøteplikten skal oppfylles. Manglende oppmøte kan ha sammensatte årsaker og henge sammen med en krevende livssituasjon, slik Stiftelsen Kirkens Bymisjon har påpekt i høringen. I tilfeller hvor påtalemyndigheten mottar underretning fra en rådgivende enhet om brudd på oppmøteplikten, må påtalemyndigheten gjøre en vurdering av om det foreligger et brudd som bør føre til at straffeforfølgningen gjenopptas, eller om saken skal returneres til rådgivende enhet for nye forsøk på gjennomføring. Påtalemyndigheten kan generelt også endre vilkårene i påtaleunntakelsen i prøvetiden, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd andre punktum.

Gjenopptakelse av straffeforfølgningen etter brudd på vilkårene for en betinget påtaleunntakelse vil kunne lede til at det ilegges ordinær straff for forholdet. Overfor personer under 18 år vil regelen i straffeloven § 33 utgjøre en viktig skranke mot å idømme ubetinget fengselsstraff i slike tilfeller. Bestemmelsen fastslår at ubetinget fengsel ikke kan idømmes overfor personer under 18 år med mindre dette er «særlig påkrevd». Departementet legger til grunn at vilkåret ikke vil være oppfylt i saker om overtredelse av straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, selv i gjentakelsestilfeller eller ved brudd på vilkårene for en betinget fengselsstraff. I slike tilfeller må domstolen finne andre reaksjoner som ivaretar både individual- og allmennpreventive hensyn. Det samme gjelder ved brudd på vilkår under gjennomføring av ungdomsoppfølging.

5 Reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Innledning

Bruk og besittelse av narkotika rammes i dag av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, se punkt 4.1.1. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Erverv og oppbevaring av narkotika til egen bruk er forbudt etter straffeloven § 231 og straffes med bot eller fengsel inntil to år, se punkt 4.1.2. Verken legemiddeloven eller straffeloven inneholder i dag noen uttrykkelige unntak fra straff eller særlige reaksjonsordninger for rusmiddelavhengige.

Med henvisning til signaler som ble gitt under Stortingets behandling av Solberg-regjeringens foreslåtte rusreform i 2021, se punkt 2.2 over, fant det våren 2022 sted en vesentlig omlegging av reaksjonspraksis ved rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Utgangspunktet for denne omleggingen var tre høyesterettsdommer avsagt 8. april 2022, som alle gjaldt reaksjonsfastsettelse overfor rusmiddelavhengige ved befatning med narkotika til egen bruk. Avgjørelsene ble fulgt opp av riksadvokaten i brev 13. mai 2022, hvor det gis nærmere direktiver om blant annet reaksjonsfastsettelse overfor rusmiddelavhengige.

5.1.2 Utviklingen i reaksjonspraksis overfor rusmiddelavhengige

I den første av de tre dommene fra 8. april 2022, HR-2022-731-A, redegjør Høyesterett for hovedtrekkene ved praksisomleggingen. Førstvotende skriver her generelt om betydningen av lovgiversignalene som ble gitt ved behandlingen av rusreformen, i tillegg til å omtale noen avgrensningsspørsmål. I avsnitt 70 gis følgende oppsummering:

«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 straffutmålingsfra-

fall, jf. straffeloven § 61. Det samme gjelder selve bruken av stoffene.»

I HR-2022-732-A slo Høyesterett fast at denne praksisomleggingen må få betydning også i tilfeller der mengden narkotika i beskjeden grad overstiger den veiledende grensen på 5 gram. Reaksjonene bør ifølge Høyesterett stå «i rimelig forhold til hverandre slik at det ikke blir for stort sprang mellom mengder under og over den veiledende grensen», men likevel slik at man har mulighet til å «markere at reaksjonen – på grunn av den økte spredningsfaren – vil være klart strengere ved befatning med stoffmengder over grensen», se avsnitt 15 og 16. I den aktuelle saken var det snakk om oppbevaring av 6,69 gram heroin, som etter Høyesteretts syn var en beskjeden overskridelse av grensen på 5 gram, og straffen ble satt til betinget fengsel. HR-2022-733-A gjaldt en rusmiddelavhengigs oppbevaring av 24 gram amfetamin til egen bruk. Denne mengden var så stor at det etter Høyesteretts syn ikke var grunnlag for noen generell nedjustering av straffenivået.

Praksisomleggingen gjelder rusmiddelavhengige (av Høyesterett omtalt som «rusavhengige»). Ingen av de tre sakene ga Høyesterett noen foranledning til å drøfte inngående de avgrensningsspørsmålene dette reiser. Selv om mengden narkotika i HR-2022-733-A var for stor til at spørsmålet fikk noen betydning, uttalte Høyesterett seg her noe nærmere om hvem som skal omfattes av den nye reaksjonspraksisen, se særlig avsnitt 26–27. Rusmiddelavhengighet forutsetter ifølge Høyesterett «omfattende bruk av narkotika, både med hensyn til omfang og varighet», samt at personen har hatt vanskeligheter med å kontrollere den. Hvorvidt dette er tilfellet, beror på en «objektiv vurdering», hvilket innebærer at personens subjektive oppfatning av egen avhengighet ikke er avgjørende. Samtidig kan det heller ikke kreves at personen er diagnostisert av en lege. Vurderingen må foretas av retten, der sentrale momenter er tidligere rushistorikk og eventuell behandlingshistorikk. I tillegg vil tidligere straffereaksjoner for narkotikarelaterte forhold og personens «generelle livssituasjon» være av betydning.

Den nye straffutmålingspraksisen gjelder kun befatning med narkotika til egen bruk, noe som innebærer et krav om at narkotikaen i det enkelte tilfellet «rent faktisk er til egen bruk», se HR-2022-731-A avsnitt 50. Tvil om dette skal komme tiltalte til gode, og det skal ved slik tvil legges til grunn at stoffet faktisk var til egen bruk, se avsnitt 46. At narkotikaen må være til egen bruk, innebærer også at praksisomleggingen kun gjelder befatning med mindre mengder narkotika. Som Høyesterett skriver, innebærer større mengder en betydelig spredningsfare. I mangel av klare lovgiversignaler om det motsatte bør omleggingen av straffutmålingspraksisen derfor ifølge Høyesterett begrenses til rusmiddelavhengiges befatning med mengder narkotika «som *erfaringsmessig* er til egen bruk», se avsnitt 48.

Som veiledende terskelverdier tok Høyesterett utgangspunkt i forslaget fra flertallet i Rusreformutvalget til straffri befatning med narkotika, som nettopp var basert på erfaringer med spennet i hvor store mengder brukere vanligvis erverver og besitter, se HR-2022-731-A avsnitt 49. For heroin, amfetamin og kokain var dette snakk om rundt fem gram. For andre stoffer har riksadvokaten i brev 13. mai 2022 instruert påtalemyndigheten til å ta utgangspunkt i de foreslåtte øvre terskelverdiene for påtaleunntatelse i Prop. 92 L (2020–2021) punkt 7.3 side 40, se tabell 5.1.

Riksadvokatens oppgitte grenseverdier for cannabis og legemidler ble lagt til grunn av Høyesterett i HR-2022-1653-A, se avsnitt 31.

Beviskravet for om en person er rusmiddelavhengig i rettslig forstand, er ikke avklart av Høyesterett. Riksadvokaten har i brev 13. mai 2022 gitt retningslinjer om bevisvurderingen i spørsmålet om mistenkte er rusmiddelavhengig. Det uttales 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», men også at «[v]ed holdepunkter som tilsier rusavhengighet, skal tvil komme den mistenkte til gode.» I et notat som er vedlagt brevet, og som ifølge brevet forklarer bakgrunnen for retningslinjene, uttales det:

«Høyesterett har i de tre sakene 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 spørs-

Tabell 5.1 Terskelverdier, gjengitt i vedlegget til riksadvokatens brev 13. mai 2022

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

¹ Beregnet på samme måte som ved anvendelsen av foreleggsgrensene i rundskriv nr. 2/2014.

målet 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.»

5.2 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

5.2.1 Vernet av privatlivet

Bruk av straff utgjør ikke i seg selv et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Dette følger av omfattende praksis fra EMD, se blant annet storkammerdom 3. april 2012 *Gillberg mot Sverige* (sak nr. 41723/06) avsnitt 67–70. Det er samtidig ikke tvilsomt at straff etter omstendighetene kan være et inngrep i artikkel 8. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom det er tale om å straffe en handling som dreier seg om lovbyrten levemåte, personlige legning eller helsetilstand. Det kan i denne sammenheng vises til EMDs dom 19. januar 2021 *Lacatus mot Sveits* (sak nr. 14065/15), som gjaldt straff for tigging, og EMDs dom 1. september 2022 *Thörn mot Sverige* (sak nr. 24547/18), som gjaldt straff for dyrking av cannabis begrunnet i domfeltes helse-tilstand. I begge tilfeller fant EMD at straffen var et inngrep i retten til de domfeltes privatliv, som

bare kunne forsvares dersom den er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere bestemte samfunnsmessige formål. I Lacatus-saken ble det etter en konkret vurdering konkludert med at inngrepet ikke var forholdsmessig, og at det dermed forelå en krenkelse av artikkel 8. I Thörn-saken ble det derimot konkludert med at inngrepet var forholdsmessig for å ivareta de legitime formålene som narkotikastraffelovgivningen skulle ivareta.

Hvorvidt strafferettslige reaksjoner for befatning med narkotika til egen bruk innebærer et inngrep i retten til privatliv for rusmiddelavhengige, ble vurdert av Høyesterett i HR-2022-731-A avsnitt 28–41. Høyesterett tok ikke stilling til om bruk av straff overfor rusmiddelavhengige var et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 1, men førstvoterende uttalte at han hadde «vanskelig for å se» at dette kunne være et inngrep. Uansett var bruk av strafferettslige reaksjoner i samsvar med loven og forfulgte et legitimt formål, nemlig å motvirke skadevirkningene av narkotikabruk for brukerne, deres familier og for samfunnet for øvrig. Disse skadevirkningene motvirkes gjennom den allmennpreventive effekten av straffetrusselen, som også markerer grunnleggende verdier i samfunnet. Høyesterett kunne ikke se at lovgiversignalene som ble gitt ved Stortingets behandling av Prop. 92 L (2020–2021) innebar at kriminalisering og bruk av strafferettslige reaksjoner overfor rusmiddelavhengige ikke lenger forfulgte et legitimt formål. Det avgjørende for Høyesterett ble etter dette hvorvidt bruk av strafferettslige reaksjoner overfor rusmiddelavhengige var nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn. Høyesterett la til grunn at staten i dette spørsmålet har en vid skjønnsmargin, med henvisning til at dette er et politisk omdiskutert spørsmål hvor det ikke er enighet mellom europeiske land om hvordan lovreguleringen bør være. Forholdsmessighetsvurderingen må gjøres utfra de konkrete omstendighetene i saken og den reaksjon som er ilagt. Den reaksjonen som ble idømt i saken overfor den rusmiddelavhengige, nemlig straffutmålingsfrafall, var etter Høyesteretts syn under enhver omstendighet ikke uforholdsmessig. Høyesteretts konklusjon var etter dette at idømmelse av straffutmålingsfrafall ikke var i strid med tiltaltes rett til privatliv.

Den domfelte i HR-2022-731-A klaget saken til EMD, som avviste saken ved enedommeravgjørelse 29. september 2022 (sak nr. 39680/22). I avgjørelsen ble det kort angitt at domstolen utfra sakens opplysninger ikke kunne se at det forelå noe brudd på rettigheter og friheter omhandlet i EMK eller dens protokoller.

5.2.2 Uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen utgjør et viktig bakteppe og en skranke i spørsmålet om beviskrav på strafferettens område. Det følger av Grunnloven § 96 andre ledd at «[e]nhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Høyesterett har lagt til grunn at Grunnloven § 96 andre ledd grunnlovsfester innholdet i de tilsvarende bestemmelsene i EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2, og at rekkevidden må fastlegges i lys av disse konvensjonsbestemmelsene, jf. HR-2014-2472-A avsnitt 14.

I EMDs praksis er det slått fast at uskyldspresumsjonen gjelder frem til avgjørelsen av spørsmålet om straffskyld. Regelen får i utgangspunktet ikke anvendelse på omstendigheter angående mistenktes karakter eller handlinger som det tas stilling til som ledd i straffutmålingen, med mindre det dreier seg om omstendigheter som kan anses som en ny anklage etter artikkel 6 nr. 2. I slike tilfeller stilles det visse prosessuelle og formelle krav til vurderingen, men artikkel 6 nr. 2 stiller ikke materielle krav til bevisets styrke, se EMDs dom 25. januar 2018 *Bikas mot Tyskland* (sak nr. 76607/13) avsnitt 33 og 57–59 med videre henvisninger. Det kan etter dette antas at uskyldspresumsjonen ikke forplikter statene til å operere med et bestemt beviskrav for avgjørelsen av spørsmålet om rusmiddelavhengighet som ledd i reaksjonsfastsettelsen i mindre narkotikasaker.

5.2.3 Vernet mot selvinkriminering

Vernet mot selvinkriminering utledes av kravet til rettferdig rettergang i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 6 nr. 1. Selvinkrimineringsvernet er også uttrykkelig regulert gjennom SP artikkel 14 nr. 3 bokstav g og i barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 bokstav b underpunkt iv i tilfeller der lovbyteren er under 18 år. Kjernen i vernet mot selvinkriminering er at den mistenkte ikke skal bli avkrevd forklaring i sin egen sak og 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 bevis som er fremskaffet ved forskjellige former for tvang («methods of coercion or oppression») mot den mistenkte, jf. EMDs storkammerdom 17. desember 1996 *Saunders mot Storbritannia* (sak nr. 19187/91) avsnitt 68.

Det er samtidig klart at vernet mot selvinkriminering ikke er til hinder for at straffelovgivningen inneholder ordninger som motiverer mistenkte til å inkriminere seg selv, for eksempel

gjennom tilståelsesrabatt. Motivasjonen til selvinkriminerende uttalelser som ligger i slike ordninger, kan etter omstendighetene være stor. Etter norsk rettspraksis kan tilståelse regelmessig føre til at straffen reduseres med en tredjedel, se riksadvokatens rundskriv nr. 3/2007, uten at vernet mot selvinkriminering anses å bli utfordret. Selvinkrimineringsvernets betydning for den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige vurderes nærmere i punkt 5.6.7.

5.3 Nordisk rett

5.3.1 Sverige

I Sverige er befatning med narkotika regulert i narkotikastrafflagen (1968:64). Befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk rammes av 2 § om mindre narkotikaovertrædelser («ringa narkotikabrott»), som straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder. Hvilke mengder narkotika som kan anses å være til egen bruk, fremkommer av et direktiv fra påtalemyndigheten, som er gjengitt i punkt 4.1.2 over. Mengdegrensene for egen bruk angir samtidig grensen mellom bot og fengselsstraff.

Alternative straffereaksjoner til bot finnes i liten grad for voksne lovbrøtere. Svensk straffelovgivning inneholder reaksjonstyper som åpner for å sette vilkår med forebyggende og rehabiliterende formål, men disse er i liten grad aktuelle som alternativ til bøter. Det finnes heller ikke noen særskilt reaksjonspraksis overfor rusmiddelavhengige ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Dette innebærer at det i all hovedsak reageres med bøter overfor voksne som begår mindre narkotikaovertrædelser etter 2 §, også overfor rusmiddelavhengige, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.2 side 120. Ved narkotikaovertrædelser som straffes som et normalgradslovbrudd etter narkotikastrafflagen 1 §, vil det generelle straffenivået være fengselsstraff. Dette innebærer at det i større grad er rom for å legge alternative ikke-frihetsberøvende reaksjoner, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.2 side 121.

Personer under 18 år behandles gjennomgående mildere ved reaksjonsfastsettelsen etter svensk rett, og det finnes flere straffereaksjoner spesielt for ungdom som tar sikte på forebygging av nye lovbrudd. Dette er nærmere beskrevet av Rushåndhevingsutvalget i NOU 2024: 12 punkt 9.1.1.2 side 121–123. Utvalget beskriver at de vanligste strafferettslige reaksjonene overfor ungdom ved mindre narkotikaovertrædelser er bøter (med ungdomsreduksjon), «straffvarning» (en

form for påtaleunntatelse for barn mellom 15 og 17 år) og «ungdomsvård» (en oppfølgingsreaksjon med ungdomskontrakt). I en mindre andel av sakene reageres det med «ungdomstjenst» (samfunnstjeneste tilpasset ungdom).

5.3.2 Danmark

I Danmark reguleres mindre alvorlig narkotikakriminalitet i lov om euforiserende stoffer, mens de mer alvorlige narkotikaovertrædelser rammes av dansk straffelov § 191, se punkt 4.2.2. Straffen for brudd på forbudet om befatning med narkotika etter lov om euforiserende stoffer er bot eller fengsel inntil to år, jf. § 3 stk. 1. Bruk av narkotika er ikke straffbart i seg selv. Besittelse av mindre mengder narkotika til egen bruk straffes i utgangspunktet med bøter. For en nærmere redegjørelse av bøtegrensene og bøtesatsene, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.2.3 side 124–125.

Lov om euforiserende stoffer § 3 stk. 4 inneholder en særlig regulering av reaksjonsfastsettelse overfor personer med sterk avhengighet av narkotika ved besittelse av narkotika til egen bruk. Bestemmelsen lyder:

«Tiltalefrafald skal meddeles for besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug, når sociale forhold taler herfor og besiddelsen af stoffet skyldes en stærk afhængighed af hårde euforiserende stoffer som følge af et længere og vedvarende misbrug heraf. Det gælder også i gentagelsestilfælde.»

Bestemmelsen ble vedtatt 11. juni 2024 og lovfestet det som allerede var gjeldende påtalepraksis, se 2023/1 LSF 179 side 4. Tiltalefrafald er en strafferettslig reaksjon som innebærer at straffskyld konstateres, uten noen nærmere vilkår overfor lovbrøteren, jf. retsplejeloven § 722. Dette er den mildeste strafferettslige reaksjonen som kan ilegges av påtalemyndigheten. Tiltalefrafald overfor rusmiddelavhengige etter § 3 ble tidligere kalt «advarel» i loven, se Rushåndhevingsutvalgets beskrivelse i NOU 2024: 12 punkt 9.1.2 side 124, uten at det var noen realitetsforskjell.

Et vilkår for tiltalefrafald etter § 3 er at «sociale forhold taler herfor». Dette vilkåret vil i alminnelighet være oppfylt dersom lovbrøteren for eksempel «modtager kontanthjælp eller førtidspension og ikke har anden indkomst eller opsparing av en vis størrelse», se 2023/1 LSF 179 side 3. Derimot vil vilkåret i utgangspunktet ikke være oppfylt dersom lovbrøteren har arbeidsinntekter eller mottar dagpenger. Det er videre et vilkår for tiltalefrafald at

befatningen med narkotika er utslag av en «stærk afhængighed av hårde stoffer som følge af et længere og vedvarende misbrug heraf». Ifølge forarbeidene innebærer dette at tiltalefrafald bare kan gis til personer som «igennem år har opbygget en så stærk afhængighed av hårde stoffer, f.eks. heroin, kokain og amfetamin, at de bruger disse stoffer dagligt», jf. 2023/1 LSF 179 side 3. Det presiseres samme sted at personer som kun leilighetsvis bruker narkotika, for eksempel i helger, faller utenfor ordningens virkeområde, selv om lovbrøtteren kan antas å ha «en vis afhængighed af stoffet». Dersom vilkårene i § 3 stk. 4 er oppfylt, følger det av ordlyden at tiltalefrafald *skal* gis. Det er altså ikke rom for noen annen reaksjon utfra vurderinger av allmenne hensyn, for eksempel på bakgrunn av stedet lovbruddet er begått eller andre skjerpene omstendigheter i den enkelte sak.

De veiledende grenser for egen bruk som fremgår av Rigsadvokatmeddelelsen punkt 4.1, omtalt i punkt 4.2.2, utgjør i utgangspunktet en øvre grense for hvilke mengder som det kan gis tiltalefrafald for. Forarbeidene uttaler imidlertid at grensene kan fravikes avhengig av sakens konkrete omstendigheter. Det uttales at politiet må være særlig oppmerksomme på at målgruppen for ordningen i visse tilfeller vil ha opparbeidet en toleranse for større mengder enn det som vanligvis vil kunne anses ment til egen bruk. Etter en konkret vurdering kan mengder som overstiger de veiledende mengdegrensene, bli ansett å være til egen bruk for denne målgruppen, se 2023/1 LSF 179 side 5.

Siden tiltalefrafald er en strafferettslig reaksjon, vil politiet som utgangspunkt også beslaglegge de narkotiske stoffene som personen var i besittelse av, med sikte på inndragning, se 2023/1 LSF 179 side 5. Det presiseres likevel i forarbeidene at personer i målgruppen for brukerromsordningen i Danmark som besitter narkotika til egen bruk og er på vei til et brukerrum med henblikk på å innta stoffene der, ikke skal straffefølges og dermed heller ikke få beslaglagt stoffet, jf. lov om euforiserende stoffer § 3 b.

Forarbeidene gir uttrykk for at politiet ved tvil om hvorvidt en lovbrøtteren faller inn under tiltalefrafaldsordningen, forventes å opplyse saken ved innhenting av dokumentasjon fra relevante myndigheter, for eksempel om inntektsforhold eller rusmiddelavhengighet. Det gis uttrykk for at det er avgjørende at det ikke blir lovbrøtteren ansvar å bevise («løfte dokumentationsbyrden for») at han eller hun er omfattet av ordningen, men at vedkommende i relevant omfang forventes å bidra til å opplyse saken. Det gis videre uttrykk

for at politiet skal veilede lovbrøtteren om muligheten til å få tiltalefrafald, slik at manglende kunnskap om ordningen ikke skal medføre at relevante opplysninger ikke fremkommer, se 2023/1 LSF 179 side 4–5.

I praksis har tiltalefrafald vært svært lite brukt som strafferettslig reaksjon ved befatning med narkotika til egen bruk i Danmark. Ifølge tall Rus håndhevingsutvalget har innhentet, har antallet advarsler fra 2014–2023 normalt ligget på under 100 per år, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.2.3 side 126–127. Til sammenligning illegges det årlig ca. 20 000 strafferettslige reaksjoner for overtredelse av lov om euforiserende stoffer, se NOU 2024: 12 punkt 9.1.2.4 side 127–128.

5.4 Rushåndhevingsutvalgets forslag

5.4.1 Overordnet om forslaget

Utvalget foreslår å lovregulere en særskilt straffutmålingsordning for rusmiddelavhengige i tredje ledd i den foreslåtte straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrødelse. Forslaget lyder slik:

- «Dersom en overtredelse 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 straffutmålingsfrafall. Ved bedømmelsen av om gjerningspersonen er rusmiddelavhengig skal det blant annet legges vekt på
- medisinsk diagnose,
 - omfang, varighet og inntaksmåte for rusmidlet,
 - evne til å kontrollere rusbruken,
 - funksjonsevne,
 - tidligere rushistorikk, og
 - generell livssituasjon.»

Forslaget innebærer at rusmiddelavhengiges overtredelser av bestemmelsen om mindre narkotikaovertrødelse normalt ikke skal lede til strengere reaksjon enn ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfrafall.

Som omtalt i punkt 4.3.5 har utvalget foreslått terskelverdier for hvilke mengder narkotika som skal kunne anses å være til egen bruk etter den foreslåtte bestemmelsen om mindre narkotikaovertrødelse. Etter utvalgets forslag vil mengdegrensene ikke bare være bestemmende for når rusmiddelavhengige skal møtes med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfrafall, men også for om et forhold skal straffes etter den nye straffebestemmelsen om mindre narkotikaover-

tredelser eller den mer alvorlige straffebestemmelsen i straffeloven § 231. Mengdegrensene er i utgangspunktet ikke ment å ha noe å si for straffnivået, som forutsettes videreført.

5.4.2 Begrepet «rusmiddelavhengig»

Utvalget gir uttrykk for at rusmiddelavhengighet er et komplekst fenomen som vanskelig lar seg definere, se NOU 2024: 12 punkt 10.2.5 side 138:

«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.»

Utvalget poengterer at en mulig løsning kunne ha vært å la det være avgjørende om siktede er diagnostisert som rusmiddelavhengig av lege eller psykologspesialist i henhold til den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og beslektede helseproblemer (ICD-10). Dette kan imidlertid ikke utvalget tilråde 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.»

Til tross for at en diagnose er et kriterium som både er objektivt og enkelt konstaterbart, vil det etter utvalgets syn oppstå feil i begge retninger dersom diagnose alene skal være avgjørende for det strafferettslige reaksjonsvalget. Personer som en gang har fått en diagnose, vil kunne bli omfattet av ordningen selv om diagnosen ikke lenger er aktuell. Omvendt vil også de mange rusmiddelav-

hengige som ikke har en diagnose, falle utenfor. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at begrepet rusmiddelavhengig skal være en rettslig standard der klassifikasjonen må bero på et skjønn og vurderes utfra gjeldende normer i samfunnet til enhver tid. De nærmere detaljene må etter utvalgets syn overlates til rettspraksis, hvor følgende momenter bør stå sentralt i 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 etter utvalgets syn være objektivt, slik også Høyesterett la til grunn i HR-2022-733-A avsnitt 26. Siktetes subjektive oppfatning av sitt forhold til rusmidler bør altså ikke være avgjørende, men vil kunne inngå som et moment i helhetsvurderingen. Når det gjelder terskelen for rusmiddelavhengighet, uttaler utvalget at kjerneområdet for begrepet ikke reiser problemer, men at det er vanskelig å trekke yttergrensene, se utredningen punkt 10.2.5 side 138. Utvalget synes imidlertid å være av den oppfatning at hvis det er stilt en diagnose om rusmiddelavhengighet, vil dette normalt være tilstrekkelig til å bli vurdert som rusmiddelavhengig i strafferettslig forstand, se punkt 10.2.3 side 134. Dette standpunktet synes etter utvalgets syn å være forutsatt i HR-2022-733-A avsnitt 26. Utvalget poengterer samtidig at man motsatt neppe kan slutte at fravær av diagnose betyr at vedkommende ikke er rusmiddelavhengig.

For personer under 18 år legger utvalget til grunn at det bare unntaksvis vil foreligge en avhengighetsdiagnose. I de tilfellene hvor det likevel forekommer, mener utvalget at det er behov for at strafferettslige reaksjoner brukes «for å hjelpe barnet og å forebygge videre negativ utvikling av rusmiddelbruken», se utredningen punkt 10.7.5.3 side 171. Overfor barn under 18 år bør det derfor i det minste reageres med betinget påtaleunntakelse med særvilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker, og det bør nøye vurderes om barnets utfordringer

tilsier at det reageres med ungdomsoppfølging mv. Utvalget går derfor inn for at ordningen med bruk av ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfrfall skal være forbeholdt rusmiddelavhengige over 18 år. Forslaget er begrunnet med behovet for å beskytte barn mot ulovlig rusmiddelbruk og skadevirkningene av dette.

Utvalget fastslår i utredningen punkt 10.2.6 side 139 at det ikke er hensiktsmessig med en nærmere gradering av rusmiddelavhengighet for et strafferettslig formål. Utvalget foreslår imidlertid en skjønsmessig reaksjonsregel i straffebestemmelsen om mindre narkotikaovertrødelse som åpner for påtaleunntatelse blant annet hvis gjerningspersonen står i fare for å utvikle avhengighet. Dette er ment å fange opp punktet i mandatet om begynnende rusmiddelavhengighet.

5.4.3 Beviskravet for «rusmiddelavhengighet»

I utvalgets forslag til regulering av reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige er beviskravet for rusmiddelavhengighet angitt ved formuleringen «det må antas at personen er rusmiddelavhengig». Formuleringen er ment å innebære et krav om at det må foreligge noe mer enn sannsynlighetsovervekt for at personen *er* rusmiddelavhengig, se NOU 2024: 12 punkt 10.7.4 side 169. Utvalget uttrykker at det må foreligge konkrete holdepunkter av en viss styrke for at dette skal legges til grunn. I fravær av slike holdepunkter må påtalemyndigheten og domstolene legge til grunn at siktede ikke er rusmiddelavhengig.

I sitt brev 13. mai 2022 uttaler riksadvokaten om beviskravet at i fravær av holdepunkter som tilsier at den mistenkte er rusmiddelavhengig, kan det legges til grunn at personen *ikke* er rusmiddelavhengig. Ved holdepunkter som tilsier rusmiddelavhengighet, skal tvil komme den mistenkte til gode. I et notat som var vedlagt brevet, uttrykkes det at 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 rusmiddelavhengig.

Utvalgets forslag til beviskrav innebærer dermed at det skal sterkere holdepunkter til for å legge til grunn at en mistenkt er rusmiddelavhengig, sammenlignet med hva riksadvokaten legger til grunn.

5.5 Høringsinstansenes syn

5.5.1 Bør det være en egen reaksjonsregel for rusmiddelavhengige?

En rekke høringsinstanser gir uttrykk for at de støtter grunnsynet om at rusmiddelavhengige ikke skal møtes med følbare strafferettslige reaksjoner ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Dette gjelder for eksempel *Ivareta – pårørende berørt av rus, Marborg – brukerorganisasjon på rusfeltet, Stiftelsen Kirkens Bymisjon og Stiftelsen CRUX*. Flere høringsinstanser støtter også en differensiert reaksjonsfastsettelse ved mindre narkotikaovertrødelse, i den forstand at reaksjonsfastsettelsen skal være forskjellig for rusmiddelavhengige og andre brukergrupper. Dette kommer til uttrykk i uttalelser fra blant andre *Helsesykepleierne NSF, Hjartdal kommune, Kristiansand kommune og Mental Helse*. En del høringsinstanser gir uttrykk for at mindre narkotikaovertrødelse bør avkriminaliseres, i tråd med forslaget i Prop. 92 L (2020–2021). Blant disse er *proLAR Nett – Nasjonalt forbund for folk i LAR*, som under forutsetning om at slike lovbrudd fortsatt skal være straffbare, likevel støtter at rusmiddelavhengige ikke skal møtes med følbare strafferettslige reaksjoner.

Enkelte høringsinstanser støtter ikke forslaget om en egen reaksjonsregel for rusmiddelavhengige, og begrunner standpunktet i at det må være likhet for loven. Et slikt syn kommer til uttrykk i uttalelsen fra *Bergen kommune*, som tar til orde for at påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte for rådgivende enhet for russaker bør være normalreaksjonen for alle som begår mindre narkotikaovertrødelse. *Rettspolitisk forening og Tryggere Ungdom* gir også uttrykk for at det ikke bør være en særskilt reaksjonsregel for rusmiddelavhengige, og viser i likhet med Bergen kommune til prinsippet om likhet for loven. Disse to høringsinstansene mener også at det ikke er hensiktsmessig å skille mellom rusmiddelavhengige og andre, men trekker den konklusjonen at mindre narkotikaovertrødelse dermed bør avkriminaliseres.

5.5.2 Bør reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige lovreguleres?

Enkelte høringsinstanser påpeker at det ikke er tradisjon i norsk strafferett for en detaljregulering av reaksjonsfastsettelsen for enkelte sakstyper, og at utvalgets forslag til reaksjonsregel overfor rusmiddelavhengige utgjør et brudd med denne tradisjonen. *Riksadvokaten* uttaler i denne retning at

en særregulering av reaksjonsfastsettelsen hvor det legges sterke føringer for reaksjonsvalget, vil innebære at lovgiver går lenger i å innsnevre domstolenes frihet enn det som er vanlig i vår rettstradisjon, og at det er en fare for at straffutmålingen vil bli for statisk. Riksadvokaten anbefaler derfor at den foreslåtte lovreguleringen av reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige utgår fra lovforslaget, og at departementet heller gir føringer om reaksjonsfastsettelsen i forarbeidene til den nye straffebestemmelsen. *Trøndelag statsadvokatembeter* gir uttrykk for samme hovedsyn, og uttaler:

«Slik statsadvokatembetet ser det er det et paradoks at et så vidt bagatellmessig forhold skal være gjenstand for en slik omfattende regulering i lovteksten. Dette stenger også i stor grad for en dynamisk utvikling av reaksjonsformer gjennom rettspraksis.»

Nordland politidistrikt uttrykker usikkerhet om hvorvidt det er behov for en lovregulering, og uttrykker at det er en risiko for at man mister fleksibiliteten man har etter gjeldende rett til å fastsette riktig reaksjon. *Oslo politidistrikt* stiller spørsmål ved om det er prinsipielt riktig å gi føringer i lovs form om bruk av påtaleunntakelser og straffutmålingsfracfall, og viser til at det er betenkelig å legge bånd på domstolenes og påtalemyndighetens skjønnsutøvelse.

Høringsinstanser som uttrykkelig støtter utvalgets forslag om lovregulering av reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige, omfatter *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Blå Kors*, *Stiftelsen Kirkens Bymisjon*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Trøndelag politidistrikt* og *Vest politidistrikt*. Flere andre høringsinstanser, som *Advokatforeningen*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Rogaland statsadvokatembeter* og *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter*, kommer med konkrete innspill til utformingen av en lovregulering av reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige.

5.5.3 Begrepet «rusmiddelavhengig»

Bruken av begrepet rusmiddelavhengig i en strafferettslig sammenheng er et av temaene departementet har mottatt mange høringsinnspill om. Flere høringsinstanser har merket seg utvalgets uttalelse om at rusmiddelavhengighet er et komplekst fenomen som vanskelig lar seg klart definere, se NOU 2024: 12 punkt 10.2.5 side 138. En rekke høringsinstanser fra både helsevesen,

bruger- og interesseorganisasjoner, politidistrikter og påtalemyndigheten uttaler at de støtter et slikt syn. Disse er imidlertid delt i synet på hvilken konsekvens dette bør få. Flere høringsinstanser mener at kompleksiteten i avhengighetsbegrepet, samt at det dreier seg om en medisinsk diagnose, bør medføre at rusmiddelavhengighet ikke benyttes som et rettslig begrep. Høringsinstanser som er negative til å benytte rusmiddelavhengighet som avgjørende kriterium ved reaksjonsfastsettelsen, omfatter blant andre *Den norske legeforening*, *FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet*, *Foreningen for human ruspolitikk*, *Ivareta – pårørende berørt av rus*, *Nasjonal kompetansetjeneste for tverrfaglig spesialisert rusbehandling*, *Norsk Sykepleierforbunds faggruppe for sykepleiere innen psykisk helse og rus*, *Porsgrunn kommune*, *Preventio*, *Psynapse* og *Tryggere Ungdom*. Andre høringsinstanser støtter, til tross for begrepets kompleksitet, utvalgets forslag om at «rusmiddelavhengig» skal være en rettslig standard som beror på en vurdering av flere momenter. Dette gjelder *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, *Advokatforeningen*, *Det Hvite Bånd*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt*, *Kripos*, *Oslo statsadvokatembeter*, *riksadvokaten*, *Stiftelsen Kirkens bymisjon* og *Øst politidistrikt*.

Flere høringsinstanser, både blant de som er negative og de som er positive til bruken av begrepet rusmiddelavhengig ved reaksjonsfastsettelsen, mener at vurderingen vil være så skjønnsmessig at det er en stor risiko for forskjellsbehandling. *FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet* og *Stiftelsen Kirkens Bymisjon* peker på dette, og gir uttrykk for bekymring for at det kan lede til at personer som reelt sett er rusmiddelavhengige, blir utsatt for tvangsinngrep og straff. Også fra politiet og påtalemyndigheten pekes det på praktiske vanskeligheter når regelen skal anvendes, særlig av politiets operative mannskap. *Rogaland statsadvokatembeter* uttaler at en rettslig standard vil være lite operativ ved håndhevingen i første linjen, og at det er grunn til å frykte manglende likebehandling. Videre stiller *Politidirektoratet* seg spørrende til om det er realistisk å forvente at politiet eller påtalemyndigheten skal kunne gjøre gode vurderinger av de momentene som utvalget angir som relevante. Direktoratet uttaler også at reglene må være praktikable i det daglige, og tilpasset etatens samlede ressurser og oppgaver:

«For departementets videre vurdering av det som her fremmes, må det tas stilling til hvorvidt dette vil være praktikabelt for politiet, påtale-

myndigheten og domstolen i deres daglige virke. Det må også gjøres en vurdering av den tidsbruk dette vil kreve og hvorvidt dette er en hensiktsmessig bruk av tid og ressurser. Dette tatt i betraktning at de aktuelle forholdene utgjør mindre alvorlig kriminalitet, og sett i lys av den øvrige oppgaveporteføljen og prioriteringer i den totale kriminalitetsbekjempelsen.»

Norges institusjon for menneskerettigheter har i sin høringsuttalelse sluttet seg til at begrepet rusmiddelavhengig er et komplekst begrep, og at de momentene utvalget har foreslått, generelt er relevante kriterier for å avgjøre spørsmålet. Høringsinstansen peker imidlertid på at det er mange komplekse kriterier som skal vurderes samlet, og at politiet og påtalemyndigheten ikke nødvendigvis besitter spesiell kompetanse til å vurdere spørsmålet om rusmiddelavhengighet. Det vises også til risikoen for at rusmiddelavhengige vil avstå fra å gi den nødvendige informasjonen av frykt for strafferettslige og forvaltningsrettslige sanksjoner. Samlet medfører dette etter høringsinstansens vurdering en risiko for at personer som oppfyller kriteriene, ikke blir fanget opp. Det vises også til ressursbruken ved å innhente nødvendig informasjon og bekymringer knyttet til vernet mot selvinkriminering.

Departementet kan ikke se at noen høringsinstanser uttrykkelig har fremsatt synspunkter på hvor den nedre grensen for det rettslige begrepet rusmiddelavhengig bør gå, og om det rettslig sett bør stilles andre eller høyere krav til rusmiddelavhengigheten enn etter det medisinske begrepet. *Riksadvokaten* uttaler at det «neppe er fruktbart» å innlemme et medisinsk avhengighetsbegrep fullt ut, og at det er nødvendig å benytte et rettslig begrep. Videre anser riksadvokaten det «hensiktsmessig å la de finere nyanser i den nedre grensen for et nytt begrep om rusmiddelavhengige utkristallisere seg i rettspraksis», og uttaler at signaler fra lovgiver bør inntas i forarbeidene til en eventuell ny lovbestemmelse.

Utvalgets forslag om å avgrense straffutmålingsordningen for rusmiddelavhengige til personer over 18 år støttes av *Rogaland statsadvokatembeter*, *Trøndelag politidistrikt* og *Vestfold, Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter*. Disse gir uttrykk for at det overfor ungdom er viktig å benytte reaksjoner som bidrar til å hindre fortsatt narkotikabruk, blant annet gjennom betinget påtaleunntatelse med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker. *Oslo politidistrikt* er på sin side kritisk til at rusavhengige personer under 18 år skal holdes utenfor straffutmålingsordningen,

og fremholder at begrunnelsen for ikke å straffe rusmiddelavhengige også gjør seg gjeldende når den avhengige er et barn. Politidistriktet reiser videre spørsmål om det å «hjelp barnet og å forebygge videre utvikling av rusmiddelbruken» ligger innenfor formålet med straff, og peker på at andre aktører enn politiet har bedre verktøy for å hjelpe barn med rusproblemer. *Vest politidistrikt* uttaler at man ikke er overbevist om at ubetinget påtaleunntatelse skal være utelukket for rusmiddelavhengige personer under 18 år. Hvis en ungdom allerede er tett fulgt opp av helsevesen og andre hjelpetiltak, kan det være lite behov for å pålegge oppmøte ved rådgivende enhet for russaker.

5.5.4 Beviskravet for «rusmiddelavhengighet»

Utvalgets forslag til beviskrav, som går ut på at det skal kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn at lovbrøteren er rusmiddelavhengig, støttes av blant andre *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt*, *Nordland politidistrikt*, *Rogaland statsadvokatembeter* og *Vest politidistrikt*. Hensynet til effektiv håndheving av straffebestemmelsen er nevnt som begrunnelse.

Når det gjelder betydningen av at mistenkte påberoper seg rusmiddelavhengighet, uttaler *Nordland politidistrikt* at det må kreves mer enn en anførsel av avhengighet for at dette skal legges til grunn. *Vest politidistrikt*, som støtter utvalgets forslag til beviskrav, uttaler at det i praksis ofte ikke vil være grunn til å bruke ressurser på å avklare spørsmålet om rusmiddelavhengighet. Det samme synspunktet kommer til uttrykk i *Nordland statsadvokatembeters* innspill, som samtidig påpeker at det bør klargjøres i lovforslaget at mistenktes opplysninger i utgangspunktet skal legges til grunn. *Øst politidistrikt* uttaler på sin side at det er en fare for at informasjon fra mistenkte om rusmiddelavhengighet automatisk vil bli lagt til grunn, og at dette vil få betydning også for senere lovbrudd. Høringsinstansen uttrykker at politiet bør ha større anledning til å ettergå en anførsel om avhengighet og etterlyser veiledning om hva politiet kan og bør gjøre i den forbindelse.

Flere høringsinstanser er kritiske til utvalgets forslag til beviskrav. *Advokatforeningen* uttaler at det er en «ukjent konstellasjon» å pålegge en tiltalt å måtte bevise et personlig forhold utover alminnelig sannsynlighetsovervekt. Foreningen peker på at et krav om sannsynlighetsovervekt medfører flest korrekte avgjørelser, og at hensynet til å unngå at rusmiddelavhengige møtes med straffereaksjoner,

taler for ikke å ha et for strengt beviskrav. Foreningen uttaler videre at spørsmålet om rusmiddelavhengighet har avgjørende betydning for om det blir ilagt straff eller ikke, og konkluderer med at det i et slikt tilfelle bør kreves at retten er sikker. *Norges institusjon for menneskerettigheter* peker i sin uttalelse på at utvalgets beviskrav innebærer en risiko for at rusmiddelavhengige ikke fanges opp av ordningen. Høringsinstansen viser i likhet med Advokatforeningen til at det normalt ikke kreves klar sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn personlige omstendigheter som kan føre til en mildere reaksjon. Videre gis det uttrykk for at hensynet til systematikk og ressursbruk, samt det forhold at avhengighetsbegrepet ikke lar seg presist avgrense, kan tilsi at alminnelig sannsynlighetsovervekt bør være tilstrekkelig. Fra *Spero* er det gitt uttrykk for at det er urimelig å pålegge rusmiddelavhengige, som er i en sårbar situasjon, å skulle bevise at de er rusmiddelavhengige.

Enkelte høringsinstanser har kommentert utvalgets uttalelse om at spørsmålet om rusmiddelavhengighet sjelden vil by på tvil. *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Rogaland statsadvokatembeter og Vest politidistrikt* uttaler at de er uenige i en slik antakelse. Det påpekes at vurderingen i mange tilfeller vil være vanskelig, særlig for politiets førstelinje.

5.6 Departementets vurderinger

5.6.1 Overordnet om reaksjonsordningen

Departementet foreslår en lovregulering av reaksjonsfastsettelsen ved rusmiddelavhengiges befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, plassert i legemiddeloven § 31 andre ledd andre punktum. Etter departementets syn er det behov for å klargjøre innholdet i reaksjonsordningen som ble etablert gjennom Høyesteretts praksis i 2021, se punkt 5.1.2, og å gjøre enkelte justeringer i ordningen for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Dette gjelder blant annet avgrensningen av hvem som skal anses rusmiddelavhengig i rettslig forstand, og hvilket beviskrav som gjelder i dette spørsmålet (punkt 5.6.2). Ordningen reiser også andre spørsmål som det er grunn til at lovgiver vurderer, blant annet om personer under 18 år bør unntas fra ordningen for å sikre at barns rusmiddelbruk blir avdekket og at det gis reaksjoner som motvirker videre utvikling av rusmiddelproblemer (punkt 5.6.3).

Det er i norsk rett i liten grad tradisjon for loveller forskriftsregulering av reaksjonsfastsettelsen

i bestemte sakstyper. Dette er i høringen nevnt av blant andre riksadvokaten som et argument for at reaksjonsfastsettelsen for rusmiddelavhengige ikke bør lovreguleres. Etter departementets syn er det spesielle hensyn som taler for en lovregulering i dette tilfellet, hvor det er tale om en særlig reaksjonsordning for en bestemt persongruppe som skal særbehandles ved overtredelser av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, nemlig de rusmiddelavhengige. En lovfesting av reaksjonsordningen vil etter departementets syn skape forutberegnelighet og legge til rette for at ordningen kan praktiseres etter intensjonen.

Departementet foreslår at reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige skal avgrenses til lovbrudd som faller inn under den nye straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Dette innebærer at ordningen vil gjelde for rusmiddelavhengiges bruk av narkotika, samt for rusmiddelavhengiges erverv og oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. Ved slike lovbrudd skal det etter forslaget normalt reageres med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall. Dette er i samsvar med Rushåndhevingsutvalgets forslag. At det «normalt» skal reageres med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall, innebærer at regelen ikke er absolutt, og at det i unntakstilfeller kan fastsettes en annen reaksjon etter en konkret vurdering av hva som vil være en riktig reaksjon utfra straffens formål.

Vernet av privatlivet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er omtalt i punkt 5.2.1. Departementet legger til grunn at reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige etter gjeldende rett er forenlig med vernet av privatlivet, slik også Høyesterett la til grunn i HR-2022-731-A. De presiseringene og justeringene som foreslås i ordningen, vil etter departementets syn ikke endre denne vurderingen. Grunnloven § 98 fastslår at «[a]lle er like for loven», og at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Departementet bemerker at likhetsprinsippet ikke er til hinder for at det ved reaksjonsfastsettelsen legges vekt på individuelle omstendigheter, og at lovgivningen opererer med en særskilt reaksjonsordning for rusmiddelavhengige. Spørsmålet er behandlet i HR-2022-731-A avsnitt 53–56 og er drøftet av Rushåndhevingsutvalget i NOU 2024: 12 punkt 6.2.5.

5.6.2 Avgrensning til personer med rusmiddelavhengighet

5.6.2.1 Hvem bør omfattes av reaksjonsregelen?

Det er i punkt 5.1.2 redegjort for at Høyesterett bare i begrenset grad har utpenslet innholdet i det rettslige begrepet «rusavhengig», særlig når det gjelder den nedre grensen for begrepet. Rushåndhevingsutvalget har ikke gått nærmere inn på avgrensningen etter gjeldende rett og har heller ikke foreslått noen presis avgrensning av begrepet. Utvalgets forslag legger i stedet opp til at begrepet rusmiddelavhengig skal være en rettslig standard, og at de nærmere nyansene skal utvikles gjennom rettspraksis.

Etter departementets syn er det behov for en klargjøring og presisering av hvilke personer som skal være omfattet av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Forutberegnelighet om virkeområdet for reaksjonsordningen er viktig både for befolkningen og for håndhevende myndigheter. Departementet mener at reaksjonsordningen ikke bør gjelde for enhver person med rusmiddelavhengighet i medisinsk forstand. Departementet foreslår at reaksjonsordningen skal være forbeholdt personer med en omfattende og langvarig rusmiddelbruk og med en livsstil og helsesituasjon som preges av bruk av ulovlige rusmidler. Hvorvidt en lovbrøyer har rusmiddelproblemer av en slik alvorlighetsgrad, skal etter forslaget bero på en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter vil ha betydning. Departementet tar utgangspunkt i følgende momenter som Rushåndhevingsutvalget har fremhevet som sentrale, og som også må anses relevante etter gjeldende rett: omfanget av rusmiddelbruken, hvilken type rusmiddel avhengigheten gjelder, inntaksmåte for rusmiddelet og lovbrøyerens funksjonsevne og generelle livssituasjon. Oppregningen av momenter skal ikke anses som uttømmende. I motsetning til utvalget mener departementet at det ikke er behov for å liste opp momentene i lovteksten. De ulike momentene er nærmere omtalt i spesialmerkna den til legemiddeloven § 31.

I vurderingen av hvordan reaksjonsordningen bør avgrenses, har departementet tatt utgangspunkt i begrunnelsen for dagens reaksjonsordning for rusmiddelsavhengige, som ble etablert gjennom Høyesteretts avgjørelser. I HR-2022-731-A ble det gitt følgende begrunnelse for at vilkårene for straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61 var oppfylt (avsnitt 63):

«Uttrykket 'helt særlige grunner' tilsier at bestemmelsen er forbeholdt et fåtall tilfeller hvor det foreligger helt spesielle forhold. A er i utgangspunktet ikke et slikt tilfelle; tvert om finnes det et betydelig antall misbrukere i en tilsvarende situasjon som ham. Men han oppfyller langt på vei kriteriene i andre ledd. For rusavhengige kan straff for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk virke som en urimelig tilleggsbelastning, noe som også er bakgrunnen for forslaget om en rusreform og Stortingets lovgiversignaler. Og det tverrpolitiske flertallet på Stortinget mener at det er lite hensiktsmessig å straffe disse misbrukerne for slike narkotikalovbrudd. Hensynet til straffens formål og virkninger tilsier altså ikke at det utmåles en reaksjon.»

Høyesterett mente altså at straff overfor rusmiddelavhengige for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk er «lite hensiktsmessig», og at straff kan «virke som en urimelig tilleggsbelastning» for denne gruppen. Vurderingen av begge disse hensynene er forankret i lovgiversignalene fra Stortingets behandling av Solberg-regjeringens forslag til rusreform i Innst. 612 L (2020–2021).

Når Høyesterett gir uttrykk for at straff er lite hensiktsmessig, synes dette å sikte til at straffens individualpreventive virkning ikke slår til på samme måte når lovbrøyeren er rusmiddelavhengig. Om dette uttales det i avsnitt 60–61:

«Lagmannsretten har idømt betinget fengsel, men har selv fremhevet betenkelighetene. Jeg slutter meg til denne vurderingen i lagmannsrettens dom:

‘Lagmannsretten ser enkelte betenkeligheter ved å anvende betinget fengsel i en sak som denne, ikke minst sett i lys av formålet med lovforslaget som er beskrevet ovenfor. Det er nettopp den rusavhengiges stadige tilbakefall til rus – som sykdom – som utgjør et bærende hensyn ved en endret straffutmålingspraksis. I slike tilfeller er det høy sannsynlighet for at den betingede straffen vil komme til soning, idet det nærmest er å forvente at siktede i prøveperioden for den betingede straffen på nytt vil begå nye og tilsvarende straffbare forhold. Den betingede fengselsstraffens preventive effekt som «ris bak speilet» vil ikke slå til i slike saker.’

Ut fra de hensyn som er fremhevet her, ser jeg det som lite hensiktsmessig å idømme betinget fengsel i et tilfelle som i vår sak.»

Departementet legger på tilsvarende måte til grunn at ordningen bør omfatte personer som har så alvorlige rusmiddelproblemer at strafferettslige reaksjoner må antas å ha begrenset preventiv virkning. Hvor langt begrunnelsen om manglende individualpreventiv virkning rekker, er imidlertid ikke opplagt. Etter departementets syn er det neppe grunnlag for å si at strafferettslige reaksjoner generelt ikke kan ha individualpreventiv virkning overfor personer med rusmiddelavhengighet, som er en uensartet gruppe med ulike grader av utfordringer. For sammenhengens skyld nevner departementet at det også finnes strafferettslige reaksjoner som nettopp er ment å ha individualpreventiv virkning overfor personer med rusmiddelproblemer, i den forstand at reaksjonen er ment å forebygge fortsatt rusmiddelbruk og bidra til at lovbrøyteren rehabiliteres. Departementet nevner i denne forbindelse narkotikaprogram med domstolskontroll, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav f og forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll. Rusmiddelavhengige som begår gjentatte narkotikaovertrødelser, er i kjerneområdet av målgruppen for denne reaksjonen. Narkotikaprogram med domstolskontroll vil imidlertid i liten grad være aktuelt ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, hvor det alminnelige straffenivået i all hovedsak vil være bot, og hvor sakene bare unntaksvis vil bringes inn for domstolene.

En aktuell reaksjon ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk vil være særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j, se punkt 4.9.3. Særvilkåret kan settes både som vilkår for betinget dom og ved betinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 andre og tredje ledd. Hjemmelen for å sette særvilkår om å møte ved rådgivende enhet for russaker trådte i kraft 1. juli 2022 og var dermed ikke aktuell da Høyesterett behandlet HR-2022-731-A. Det at en slik reaksjon er tilgjengelig i dag, må etter departementets syn tas i betraktning når man vurderer hvilke grupper som bør være omfattet av regelen om at rusmiddelavhengige normalt skal møtes med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall. Departementet legger til grunn at særvilkår om oppmøte ved enhetene kan ha en viss individualpreventiv virkning overfor enkelte rusmiddelavhengige i alle fall i tilfeller hvor lovbrøyteren ikke allerede har et etablert forhold til helsevesenet og hjelpeapparatet forøvrig. Departementet viser til at anslag over antallet personer med rusmiddellidelser ligger langt høyere enn antallet personer som faktisk mottar behandling for slike lidelser, se NOU 2024: 12

punkt 5.3 side 79–80. Det er grunn til å tro at det overfor en del personer som oppfyller kriteriene for en avhengighetsdiagnose, kan ha en hensikt å ilegge et særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker.

Når det gjelder personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer, er det etter departementets syn generelt grunn til å være mer tvilende til den individualpreventive virkningen av å sette særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet. For denne gruppen vil et pålegg om oppmøte kunne være en større belastning enn den nytten møtet kan ha. Departementet viser i denne sammenheng til Rusreformutvalgets uttalelser om rusmiddelavhengige burde kunne pålegges å møte ved enhetene (NOU 2019: 26 punkt 16.3.2.2 side 334):

«For personer som har, eller anses å kunne ha, en avhengighetstilstand, og som følge av det bruker narkotika med høy hyppighet, vil det kunne være uforholdsmessig å kreve en oppfyllelse av møteplikt hver gang vedkommendes narkotikabruk blir avdekket. Å møte til timer, enten det er hos fastlege, sosialtjeneste eller andre offentlige tjenester, kan være utfordrende i seg selv for mennesker som lever kaotiske liv, og som mangler stabile rammer. Et krav om å oppfylle møteplikten i slike tilfeller kan bidra til å øke presset i en livssituasjon som allerede oppleves som uoversiktlig og problematisk, i tillegg til at det også fremstår som uhensiktsmessig bruk av enhetens ressurser.»

Også den andre delen av Høyesteretts begrunnelse, nemlig at straff vil være en «urimelig tilleggsbelastning», gjør seg etter departementets syn særlig gjeldende der lovbrøyteren har omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer. Dette er en gruppe som ofte er sosialt marginalisert, har en livsstil preget av narkotikabruk og begrensede økonomiske muligheter til å betale en bot. Selv om bøtesoning normalt ikke er aktuelt ved manglende betalingsevne, jf. straffeprosessloven § 456 andre ledd, vil det å bli utsatt for en inndrivingsprosess kunne være en urimelig tilleggsbelastning for personer med slike utfordringer. Denne gruppen vil ofte være avhengige av opioider, herunder heroin, hvor det etter dagens straffenivå vil kunne være aktuelt med fengselsstraff for befatning med mindre mengder stoff, se punkt 4.1.2. For personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer vil straff dermed i ytterste konsekvens kunne innebære soning av en fengselsstraff, noe som betyr at det for denne gruppen vil

ha relativt stor betydning å være omfattet av reaksjonsordningen.

For personer med relativt sett mindre alvorlige rusmiddelproblemer er det etter departementets syn ikke samme grunnlag for å trekke generelle slutninger om at straff nødvendigvis vil innebære en urimelig tilleggsbelastning. Som Rushåndhevingsutvalget påpeker, er det betydelig variasjon mellom tilfeller som oppfyller de diagnostiske kriteriene for rusmiddelavhengighet, både når det gjelder den konkrete alvorligheten av tilstanden og den enkelte rusmiddelavhengiges livssituasjon og hjelpebehov. Utvalget har blant annet fått innspill fra Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) ved Universitetet i Oslo, som utvalget refererer slik (NOU 2024: 12 punkt 10.2.4 side 135):

«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 ruslidelser 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.»

Oppsummert mener departementet at hensynet til straffens formål og virkninger taler for å avgrense reaksjonsordningen til personer med omfattende og langvarig rusmiddelbruk og med en livsstil og helsesituasjon som preges av bruk av ulovlige rusmidler. Etter departementets syn er det først og fremst overfor denne gruppen det er grunn til å anta at strafferettslige reaksjoner ikke vil ha en individualpreventiv effekt, og at det samtidig generelt må antas at følbare strafferettslige reaksjoner for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk vil innebære en urimelig tilleggsbelastning.

Uten at det er avgjørende for vurderingen, vil departementet nevne at en slik avgrensning også vil være klargjørende for håndhevingen av ordningen. Overfor rusmiddelavhengige som er omfattet

av reaksjonsordningen, skal politiet normalt ikke iverksette etterforskning for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, jf. straffeprosessloven §§ 62 a og 224 og riksadvokatens brev 13. mai 2022. Tilsvarende vil terskelen for å benytte tvangsmidler i etterforskningen av et slikt lovbrudd gjennomgående være betydelig høyere der reaksjonen normalt skal være ubetinget påtaleunntalelse eller straffutmålingsfracfall. Ofte vil det heller ikke være grunn for politiet til å prioritere å gjennomføre ressurskrevende etterforskningsskritt for å avklare en anførsel om rusmiddelavhengighet ved slike lovbrudd. Hvis ordningen begrenses til personer med rusmiddelproblemer av et visst alvor og omfang, antar departementet at det i de fleste saker vil være forholdsvis enkelt for politiet å ta stilling til om vilkåret er oppfylt.

Departementet viser også til den danske reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, som er beskrevet over i punkt 5.3.2. Denne ordningen innebærer at rusmiddelavhengige skal gis «tiltalefracfald» ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk når sosiale forhold taler for det og befatningen skyldes en sterk avhengighet av «hårde stoffer» som følge av et lengre og vedvarende misbruk av slike stoffer. Begrunnelsen for den danske regelen er at sterkt rusmiddelavhengige er en særlig utsatt gruppe, at individualpreventive hensyn ikke gjør seg gjeldende på samme måte for denne gruppen, og at det er behov for særlige tiltak for å sikre verdigheten til disse personene.

5.6.2.2 Valg av ordlyd – «omfattende og alvorlig rusmiddelproblem»

Departementet har i punkt 5.6.2.1 foreslått at reaksjonsordningen skal forbeholdes personer med en omfattende og langvarig rusmiddelbruk og med en livsstil og helsesituasjon som preges av bruk av ulovlige rusmidler. Spørsmålet i dette punktet er hvordan denne persongruppen skal rammes inn i lovteksten. Departementet vil innledningsvis bemerke at det er tale om å fastsette et rettslig begrep, og ikke å angi en medisinsk diagnose. Hvorvidt en person oppfyller vilkårene i reaksjonsordningen, er et rettslig spørsmål som i prinsippet skiller seg fra medisinske vurderinger. Flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for at politiet og påtalemyndigheten skal diagnostisere avhengighet, og har påpekt at myndighetene ikke har kompetanse eller forutsetninger til å foreta en slik vurdering. Departementet vil understreke at forslaget ikke innebærer at politiet eller påtalemyndigheten skal foreta medisinske vurde-

ringer, men at det er tale om ordinær rettsanvendelse.

For å tydeliggjøre at lovens vilkår er et rettslig begrep, kan det være aktuelt å velge en formulering som ikke sammenfaller med medisinsk fagterminologi. I Høyesteretts avgjørelser og riksadvokatens retningslinjer benyttes «rusavhengig», noe som korresponderer med medisinsk begrepsbruk. Dette kan bidra til et uriktig inntrykk av at det rettslige begrepet samsvarer med det medisinske begrepet. Uttalelser fra høringsinstanser som er negative til at politiet og påtalemyndighet skal stille medisinske diagnoser, kan tyde på at denne begrepsbruken har skapt en usikkerhet hos publikum. Organisasjonen *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan* er inne på dette i sin høringsuttalelse:

«Utvalget bruker ordet 'rusmiddelavhengig'. Vi mener dette kan føre til unødvendige problemer i rettsapparatet fordi avhengighet er en medisinsk diagnose som kun kan stilles av kvalifisert helsepersonell. Bruker man imidlertid en annen type definisjon, som for eksempel 'person med betydelige rusutfordringer' favner man samme gruppe mennesker, men uten å måtte gå veien om en diagnose. Det vil også kunne gi domstolene mulighet til å utvise en bredere skjønnsutøvelse.»

Departementet bemerker at problemstillingen har en parallell til endringene i straffeloven som ble gjort ved lov 21. juni 2019 nr. 48 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet), der utilregnelighetstilstanden «psykotisk» ble endret til «sterkt avvikende sinnstilstand», se Prop. 154 L (2016–2017) om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet) og Innst. 296 L (2018–2019) om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet). En viktig begrunnelse for endringen var at lovteksten burde trekke et skarpere skille mellom medisinske og rettslige begreper.

Etter departementets syn bør det i lovteksten benyttes en formulering som tydeliggjør at det er tale om et rettslig vilkår som ikke sammenfaller med en medisinsk diagnose. Departementet har vurdert ulike alternativer, herunder begrepene som benyttes i den danske reaksjonsordningen for personer med sterk avhengighet. Departementet har i lovforslaget valgt å benytte formuleringen «omfattende og alvorlig rusmiddelproblem». Formuleringen er ment å markere en kvalifisering i forhold til det medisinske avhengig-

hetsbegrepet. Det er videre ment å gi uttrykk for at det ikke bare er styrken og varigheten av avhengigheten som er relevant, men at det må foretas en bredere vurdering hvor også avhengighetens innvirkning på personens funksjonsevne og øvrige livssituasjon har betydning. Det vises til spesialmerknaden til legemiddeloven § 31 for en nærmere redegjørelse for momentene som inngår i vurderingen av om det foreligger et «omfattende og alvorlig rusmiddelproblem».

5.6.2.3 Beviskravet for rusmiddelavhengighet

Beviskravet for å legge til grunn at en person er rusmiddelavhengig, må i dag anses som uavklart, se punkt 5.1.2. Uskyldspresumsjonen etter Grunnloven § 96 og EMK artikkel 6 nr. 2 antas ikke å stille krav til bevisets styrke når det gjelder omstendigheter som utelukkende har betydning for reaksjonsfastsettelsen, se punkt 5.2.2. I notatet vedlagt riksadvokatens brev 13. mai 2022 er det antatt at det bør kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn at en person *ikke* er rusmiddelavhengig, dersom spørsmålet er reist i saken. Departementet foreslår at dette skal legges til grunn som beviskravet for vilkåret om «omfattende og alvorlig rusmiddelproblem» etter den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Etter departementets syn er det ikke behov for at beviskravet kommer til uttrykk i lovbestemmelsen.

Departementet følger dermed ikke utvalgets forslag om at det skal kreves noe mer enn sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn at mistenkte *er* rusmiddelavhengig. Utvalget har ikke gitt noen nærmere begrunnelse for sitt forslag. Departementet antar at forslaget kan ha sammenheng med at utvalget ikke går nærmere inn på den nedre grensen for rusmiddelavhengighet, og at utvalget ser ut til å legge til grunn at en diagnose om rusmiddelavhengighet vanligvis vil være tilstrekkelig til å bli ansett rusmiddelavhengig i rettslig forstand. Når departementet nå foreslår at ordningen skal forbeholdes personer med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, se punkt 5.6.2, ville utvalgets forslag til beviskrav innebære en risiko for at personer som reelt sett oppfyller vilkåret, ikke fanges opp av ordningen. Dette vil være uheldig og ikke i tråd med formålet med lovendringene, noe som også er påpekt av Norges institusjon for menneskerettigheter i høringen.

Hvorvidt en person er rusmiddelavhengig, har også betydning for forholdsmessigheten ved etterforskningen og eventuell tvangsmiddelbruk, og får derfor betydning også for politiets første-

linje. Departementet vil presisere at politiet og påtalemyndigheten i mangel av andre holdepunkter kan legge til grunn at mistenkte ikke er rusmiddelavhengig. Dette gjelder både under etterforskningen og ved saksavgjørelsen. Standpunktet er i tråd med både Rushåndhevingsutvalgets uttalelser og riksadvokatens direktiver i brev 13. mai 2022. Det innebærer at det i utgangspunktet må være opp til mistenkte selv å gjøre rusmiddelavhengighet gjeldende dersom det skal bli hensyntatt. Spesielle forhold ved saken kan likevel gi foranledning til å undersøke nærmere om det foreligger rusmiddelavhengighet, også der det ikke er påberopt. Det nevnes også at politiet etter omstendighetene bør veilede mistenkte om reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se punkt 5.6.7.

At mistenkte gjør gjeldende å være rusmiddelavhengig, vil på den andre siden ikke i seg selv være avgjørende for om dette skal legges til grunn i vurderingene om å iverksette etterforskning og å anvende tvangsmidler. Noe annet ville innebære at mistenkte i stor grad selv kan påvirke muligheten til å bruke tvangsmidler. Politiet må nødvendigvis kunne basere sine vurderinger på observasjoner og enkle undersøkelser som kan gjøres på stedet. På bakgrunn av at det foreslås at reaksjonsordningen skal være forbeholdt personer med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, antar departementet at det i de fleste saker vil være forholdsvis enkelt å ta stilling til om vilkåret er oppfylt.

Utvalget har gitt uttrykk for at det ofte ikke vil være grunn til å bruke etterforskningsressurser på å avklare om mistenkte er rusmiddelavhengig, og at grunnlaget for reaksjonsvalget i hovedsak vil være mistenktes egne opplysninger og den informasjon om mistenkte som politiet har fra før, se NOU 2024: 12 punkt 10.6.4.2 side 167. Departementet presiserer at det i tvilstilfeller vil være mulig for politiet å foreta visse undersøkelser for å avklare om mistenkte er rusmiddelavhengig. Aktuelle etterforskningsskritt kan være å innhente opplysninger fra helsevesenet og kommunale sosialtjenester (etter samtykke fra mistenkte) og å innhente opplysninger om inntekts- og skatteforhold, tidligere straffesaker mv. Mistenkte har ingen plikt til å medvirke til slik informasjonsinnhenting. I tråd med vanlige prinsipper for bevisvurderingen vil det likevel etter omstendighetene kunne ha betydning hvorvidt siktede har bidratt til å opplyse saken.

5.6.3 Avgrensning mot personer under 18 år

Departementet foreslår, i tråd med Rushåndhevingsutvalgets forslag, at personer under 18 år skal holdes utenfor den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Utvalget viser til at barn med rusmiddelproblemer normalt ikke vil oppfylle kriteriene for å bli ansett som rusmiddelavhengige i medisinsk forstand, se NOU 2024: 12 punkt 10.7.5.3 og redegjørelsen for kriteriene for avhengighetssyndrom etter ICD-10 i NOU 2024: 12 punkt 5.2.2 side 78. Når departementet i tillegg går inn for at ordningen bare skal gjelde for personer med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, se punkt 5.6.2, innebærer det at det sjelden vil være aktuelt at en person under 18 år oppfyller dette vilkåret. Det kan likevel ikke utelukkes at vilkåret ville kunne vært oppfylt i enkeltsaker hvor lovbrøtteren er under 18 år.

Formålet med reaksjonsordningen er likevel å sikre at personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer møtes med hjelp i stedet for straff. Begrunnelsen for ordningen er at det er snakk om en alvorlig sykdomstilstand som innebærer at tradisjonell straff ikke fungerer på individuelt nivå, og at straff innebærer en urimelig tilleggsbelastning, se punkt 5.6.2. I utgangspunktet gjør dette seg gjeldende også når den rusmiddelavhengige er et barn, slik Oslo politidistrikt har påpekt i sin høringsuttalelse. For departementet er det imidlertid vesentlig at det overfor barn normalt ikke skal benyttes tradisjonell straff i form av bøter eller fengsel, men at det skal reageres med alternative straffereaksjoner som har til formål å hindre barnet i å begå nye lovbrudd. Dette innebærer at begrunnelsen for reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige slår noe annerledes ut for barn enn for voksne.

Særlige hensyn gjør seg gjeldende når det gjelder barns narkotikabruk. Etter barnekonvensjonen artikkel 33 har staten plikt til å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika. Barn i konflikt med loven har på den andre siden også særlige rettigheter etter barnekonvensjonen og nyter et større integritetsvern enn voksne, se punkt 3.4. Barns rett til helse er også sikret et særskilt vern etter barnekonvensjonen. Etter departementets syn er det helt sentralt at barn med rusmiddelproblemer sikres tilgang til hjelp og helsetjenester. Dette ivaretas primært av andre aktører i samfunnet, som for eksempel barnevernet som har hjemmel for tiltak overfor barn med rusproblemer. Etter departementets syn er imidlertid også bruk av alternative strafferettslige reaksjoner relevante tiltak for å hindre at barn utvikler ytterligere rus-

middelproblemer. Som beskrevet i punkt 4.9.3 foreslår departementet at betinget påtaleunntalelse med vilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker skal være normalreaksjonen overfor personer under 18 år som har hatt befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Dette er en reaksjon som vil bidra til at barnet får informasjon om viktige helse spørsmål knyttet til sin rusmiddelbruk, og som er egnet til å sikre at barnet får støtte og helsehjelp. Hvis et barn har mer sammensatte utfordringer, kan det etter forholdene også være aktuelt med ungdomsoppfølging i konfliktrådet, som vil sikre en bredere oppfølging av ungdommens livssituasjon, se punkt 4.9.3.

Det at personer under 18 år holdes utenfor reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, er etter departementets syn forenlig med uttalelsene fra FNs barnekomité om at statene bør unngå kriminalisering av handlinger som bare er straffbare når de begås av barn («status offences»), samt uttalelsene i FNs retningslinjer om forebygging av ungdomskriminalitet, se punkt 3.4. Befatning med narkotika til egen bruk vil være straffbart for alle, og kan føre til en strafferettslig reaksjon for rusmiddelavhengige både over og under 18 år. Departementet erkjenner imidlertid at forslaget innebærer at personer under 18 år som har et «omfattende og alvorlig rusmiddelproblem», vil kunne få en mer følbar strafferettslig reaksjon enn voksne i samme situasjon. Begrunnelsen for denne forskjellsbehandlingen er likevel at de aktuelle reaksjonene for personer under 18 år vil være reaksjoner som har som formål å forebygge videre rusmiddelbruk og sikre barnet informasjon og tilgang til helsetjenester, normalt i form av en betinget påtaleunntalelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker, se punkt 4.9.3. Departementet mener derfor at en slik forskjellsbehandling ved reaksjonsfastsettelsen, som også har en side til hensynet til barnets beste og Norges forpliktelse til å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotika etter barnekonvensjonen artikkel 33, er velbegrunnet.

Departementet er på denne bakgrunnen enig med de høringsinstansene som støtter at personer under 18 år skal være unntatt fra reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Departementet påpeker at politiets avdekking av ungdoms narkotikabruk har en sentral betydning for samfunnets mulighet til å ta tak i og arbeide med ungdommers rusmiddelproblemer. Ved at ungdom unntas fra reaksjonsordningen, tydeliggjøres det også at politiet skal kunne arbeide for å avdekke barns narkotikabruk, og at det overfor denne gruppen

er mindre avgjørende for politiets etterforskningsadgang hvorvidt ungdommen er rusmiddelavhengig eller ikke. Om reaksjonsfastsettelsen overfor ungdom med rusmiddelproblemer vises det til punkt 4.9.3.3.

5.6.4 Befatning med narkotika utover mengdegrensene

Befatning med narkotika i mengder som overstiger de etablerte mengdegrensene for egen bruk etter legemiddeloven § 31 andre ledd, skal etter departementets forslag straffes som alminnelig narkotikaovertrødelse etter § 231. Etter forslaget kommer da den foreslåtte reaksjonsbestemmelsen overfor rusmiddelavhengige heller ikke til anvendelse. Det er imidlertid klart at det også utenfor virkeområdet til den nye straffebestemmelsen i legemiddeloven vil ha betydning for reaksjonsfastsettelsen dersom lovbrøtteren er rusmiddelavhengig og lovbruddet gjelder befatning med narkotika til egen bruk. Dette følger av gjeldende rett, jf. HR-2022-2120-A med videre henvisninger. Betydningen avtar etter hvert som mengden øker, se redegjørelsen for dette i NOU 2024: 12 punkt 10.5.10 side 158–160.

Da Høyesterett i avgjørelsene fra 8. april 2022 etablerte en særskilt reaksjonsordning for rusmiddelavhengige ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, ble det også gitt uttalelser om reaksjonsfastsettelsen overfor rusmiddelavhengige ved befatning med mengder som i beskjedne grad overstiger mengdegrensene. I HR-2022-732-A avsnitt 15–18 uttales følgende:

«[...] 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.

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.

[...] Jeg er etter dette blitt stående ved at for rusavhengiges befatning med heroin til egen bruk som i beskjedne grad overstiger den veiledende grensen, bør utgangspunktet for

straffutmålingen heretter være en kort betinget fengselsstraff.»

I den aktuelle saken ble 6,69 gram heroin ansett å være en beskjeden overskridelse av mengdegrensen, og det ble idømt en betinget fengselsstraff. Riksadvokaten har i brev 13. mai 2022 uttalt at inn-til nærmere avklaring foreligger fra domstolene, kan det legges til grunn at mengder inntil det dobbelte av de veiledende mengdegrensene skal anses som en beskjeden overskridelse.

Når departementet nå gir anvisning på lavere mengdegrenser enn de som gjelder i dag, se punkt 4.6.3, oppstår det spørsmål om hva dette innebærer for mengder som i beskjeden grad overstiger disse. Departementet finner det riktig å videreføre regelen om at rusmiddelavhengige skal møtes med en kort betinget fengselsstraff ved beskjeden overskridelse av mengdegrensene. Departementet finner det videre hensiktsmessig at den øvre grensen for hva som anses som en beskjeden overskridelse, skal ta utgangspunkt i det dobbelte av mengdegrensene som til enhver tid gjelder. Dette innebærer at den øvre grensen for hvilke mengder som vil være en beskjeden overskridelse av mengdegrensene, vil være lavere enn i dag som følge av de lavere mengdegrensene departementet har gitt anvisning på.

Departementet presiserer at dette ikke er til hinder for at det alminnelige straffenivået fravikes etter en konkret vurdering, i tråd med de alminnelige prinsippene for reaksjonsfastsettelsen, jf. også reglene i straffeloven kapittel 14. Ved reaksjonsfastsettelsen overfor personer med rusmiddelproblemer vil det også ved befatning med narkotika utover en beskjeden overskridelse av mengdegrensene være rom for å anvende andre reaksjoner enn ubetinget fengsel. Det vises i denne sammenhengen til HR-2022-733-A, se avsnitt 38, hvor Høyesterett legger til grunn at det kan brukes alternative reaksjoner overfor rusmiddelavhengige ved befatning med narkotika til egen bruk, selv om det ikke foreligger en rehabiliteringssituasjon. I den aktuelle saken ble det idømt samfunnsstraff selv om det dreide seg om mer enn en beskjeden overskridelse av mengdegrensene.

5.6.5 Gjentakelse

Den foreslåtte regelen om at rusmiddelavhengige skal møtes med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, er ment å gjelde også ved gjentatte overtredelser av den nye straffebestemmelsen. Bakgrunnen er at rusmiddelavhen-

gige har et hyppig behov for rusmidler, og at det dermed må forventes at denne gruppen jevnlig vil bryte forbudet. Det er, og bør fremover fortsatt være, et mål for politiet ikke å iverksette etterforskning mot rusmiddelavhengige ved mistanke om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, jf. prinsippene i straffeprosessloven § 224 og § 62 a. Dette vil virke begrensende på antallet anmeldelser som blir opprettet mot rusmiddelavhengige for slike overtredelser. I tilfeller hvor det av ulike grunner likevel blir opprettet gjentatte anmeldelser mot en rusmiddelavhengig etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, og sakene ikke henlegges, skal også de nye sakene avgjøres i tråd med reaksjonsregelen om at det normalt skal reageres med ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall.

Det samme vil gjelde dersom en person med rusmiddelavhengighet har befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk i prøvetiden for en reaksjon for et annet lovbrudd. I utgangspunktet er det et grunnleggende vilkår for en betinget reaksjon at lovbryteren ikke begår en ny straffbar handling i prøvetiden, jf. straffeloven § 39 tredje ledd. Bestemmelsen fastslår at det i slike tilfeller kan avsies en felles dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen. Dersom den nye handlingen er en overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, følger det forutsetningsvis av den særlige reaksjonsregelen for rusmiddelavhengige at det normalt skal gis ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall for den nye handlingen, og at den tidligere betingede reaksjonen skal bli stående. Et praktisk eksempel er hvis en rusmiddelavhengig har fått en betinget reaksjon for befatning med stoff over mengdebegrensningene og deretter overtrer legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Dersom den nye overtredelsen kvalifiserer til ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall, skal dette gis som en særskilt reaksjon for den nye overtredelsen.

Dersom det nye straffbare forholdet gjelder befatning med narkotika over mengdegrensene, og det tidligere forholdet er en betinget reaksjon, vil det generelt være adgang til å fastsette en samlet reaksjon etter straffeloven § 39 tredje ledd. Overfor rusmiddelavhengige bør det vurderes konkret om det er hensiktsmessig utfra straffens formål å fastsette en ny betinget reaksjon. Dersom det fastsettes en ny betinget reaksjon, bør det vurderes om det skal gis særvilkår, herunder om det er grunnlag for gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll etter § 37 første ledd bokstav f. Personer med rusmiddelavhengighet som begår gjentatt narkotikakriminalitet, er i kjer-

neområdet for denne ordningen, og formålet er å forebygge ny kriminalitet og fremme lovbrysterens rehabilitering mv., jf. forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll § 1. Også andre sær- vilkår kan være aktuelle, herunder oppmøte hos rådgivende enhet for russaker, særlig i tilfeller hvor den rusmiddelavhengige ikke allerede er inne i et behandlingsopplegg.

Departementet nevner at samfunnsstraff bør vurderes som alternativ til ubetinget fengsel overfor rusmiddelavhengige. Høyesterett har i HR-2022-733-A åpnet for økt bruk av samfunnsstraff overfor rusmiddelavhengige, også i tilfeller der det ikke foreligger en rehabiliteringssituasjon. Dette vil også kunne være aktuelt i gjentakelsestilfeller.

5.6.6 Konkurrens

Ved befatning med flere stoffer samtidig anses erverv og oppbevaring av inntil tre stoffer å falle inn under den foreslåtte straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, forutsatt at befatningen gjelder egen bruk og ikke overstiger mengdegrensene, se punkt 4.7.3. Overfor personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer skal reaksjonen da normalt være ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall. Når en rusmiddelavhengig skal ilegges en reaksjon for flere tilfeller av befatning med narkotika etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, og hvert av forholdene isolert sett kvalifiserer til ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall, skal den samlede reaksjonen også være ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall. I slike tilfeller skal straffen ikke skjerpes selv om det utmåles en felles reaksjon for flere handlinger, jf. straffeloven § 79 første ledd bokstav b.

I tilfeller der befatningen gjelder flere typer narkotika til egen bruk, i mengder som dels overstiger og dels er innenfor mengdegrensene, vil reaksjonsregelen for rusmiddelavhengige ikke komme direkte til anvendelse på forholdet, se punkt 4.7.3. I et slikt tilfelle skal det ved reaksjonsfastsettelsen overfor rusmiddelavhengige likevel ses bort fra befatningen med stoffer innenfor mengdegrensene. Dette er i tråd med avgjørelsen i HR-2022-2120-A, som er illustrerende for problemstillingen. I denne saken oppbevarte tiltalte ved samme anledning ca. 7 gram heroin, 11 gram hasj og 0,3 gram THC. Heroinet oversteg de dagjeldende veiledende mengdegrensene, mens mengden cannabis og THC lå innenfor mengdegrensene. Høyesterett valgte bare å utmåle straff for befatningen med heroin, og så helt bort fra de to andre stoffene (avsnitt 33–35). Selv om det ikke

uttrykkelig var et tema i saken, fremkommer det av dommen at befatningen med de tre stoffene ble behandlet i samme tiltalepost, og at straffeloven § 231 ble anvendt på forholdet (tiltalen post II). Etter departementets forslag vil den samme fremgangsmåten kunne benyttes når en rusmiddelavhengig har befatning med stoffer som overstiger mengdegrensene, samtidig med stoffer innenfor mengdegrensene. Fremgangsmåten er ment å sikre at rusmiddelavhengige ikke får høyere straff som følge av å ha hatt befatning med narkotika til egen bruk innenfor mengdegrensene.

Dersom en rusmiddelavhengig skal ilegges en reaksjon både for overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24, og andre lovbrudd, skal det ved reaksjonsfastsettelsen på samme måte ses bort fra overtredelser av § 31 andre ledd, jf. § 24, som bare kvalifiserer til ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall. Dersom saken kommer til pådømmelse, skal det etter rettspraksis synliggjøres i domsslutningen at det reageres med straffutmålingsfravall for én eller flere poster i tiltalen (se for eksempel HR-2022-1653-A). På tiltalestadiet bør det vurderes om forhold som påtalemyndigheten mener faller inn under reaksjonsordningen, skal avgjøres særskilt med ubetinget påtaleunntatelse i stedet for at forholdene tas med i tiltalen. Dette er forhold som det normalt ikke vil være grunn til å bringe inn for domstolene.

5.6.7 Etterforskningen og vernet mot selvinkriminering

Den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige innebærer at personer som har et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, normalt skal gis den mildeste strafferettslige reaksjonen ved befatning med narkotika til egen bruk. I punkt 5.6.2 har departementet redegjort for beviskravet for rusmiddelavhengighet og at det i mangel av andre holdepunkter kan legges til grunn at mistenkte ikke faller inn under reaksjonsordningen. Opplysninger om rusmiddelproblemer vil i praksis ofte måtte gis av mistenkte selv, noe som nødvendigvis vil innebære at vedkommende gir opplysninger om tidligere befatning med narkotika. Ordningen gir dermed en motivasjon for mistenkte til å gi opplysninger om tidligere straffbare forhold. På denne bakgrunnen aktualiseres vernet mot selvinkriminering, se punkt 5.2.3.

De mulige negative strafferettslige konsekvensene for en mistenkt som gir opplysninger om tidligere befatning med narkotika til egen bruk, er etter departementets vurdering begrensede. Rettslig sett vil befatning med narkotika til egen

bruk over tid bli ansett som ett sammenhengende straffbart forhold, og ikke som flere selvstendige straffbare forhold. Omfanget av bruken, og at det dreier seg om gjentatte erverv og besittelse av narkotika til egen bruk, vil heller ikke ha betydning for reaksjonsfastsettelsen. De mulige negative konsekvensene av at mistenkte forteller om tidligere befatning med narkotika, begrenses også av riksadvokatens direktiver i brev 13. mai 2022:

«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.»

Utfra gjeldende rett og påtalepraksis risikerer mistenkte dermed normalt ikke noe strengere straffansvar gjennom forklaringer om tidligere befatning med narkotika til egen bruk.

En forklaring om rusmiddelproblemer og tidligere befatning med narkotika kan i prinsippet tenkes å få betydning i bevisvurderingen for den konkrete befatningen med narkotika som mistanken gjelder. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller hvor mistenkte nekter straffskyld for den konkrete befatningen med narkotika, men samtidig gjør gjeldende å være rusmiddelavhengig. Departementet legger til grunn at domstolene og påtalemyndigheten vil være tilbakeholdne med å vektlegge opplysninger om rusmiddelavhengighet til skade for mistenkte på denne måten. I den grad tidligere befatning med narkotika likevel skulle bli vektlagt i enkeltsaker, er det etter departementets syn tale om en relativt beskjeden konsekvens av å forklare seg om egne rusmiddelproblemer. Departementet nevner også at en forklaring om rusmiddelproblemer vil kunne ha negative forvaltningsrettslige konsekvenser for mistenkte, for eksempel når det gjelder førerrett og våpentillatelse. Slike konsekvenser faller imidlertid utenfor hva vernet mot selvinkriminering gir beskyttelse mot, se NOU 2024: 12 side 205 med videre henvisning.

Mistenktes motivasjon for å forklare seg om egne rusproblemer ligger i muligheten for å få ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall, i stedet for bot eller betinget fengsel. For personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer som jevnlig bryter forbudet mot befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, antar departementet at motivasjonen for å være omfattet av en slik ordning er relativt høy.

Dette gjelder særlig for personer som bruker heroin, hvor det alminnelige straffenivået kan tilsi at de risikerer fengselsstraff dersom de ikke omfattes av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Departementet peker imidlertid på at hensikten med ordningen er at personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer skal møtes med hjelp i stedet for straff, og forklaringen til mistenkte skal bidra til nettopp dette.

Etter departementets syn er motivasjonen som ordningen gir til mistenkte om å forklare seg om tidligere narkotikaovertridelser, likevel ikke ekstraordinær. De mulige negative strafferettslige konsekvensene av å forklare seg om egne rusmiddelproblemer er videre beskjedne. Departementet anser det derfor ikke som tvilsomt at den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige er forenlig med mistenktes vern mot selvinkriminering.

I saker om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk oppstår det spørsmål om hvilken veiledning politiet skal eller bør gi overfor mistenkte om reaksjonsregelen for rusmiddelavhengige, og hvordan veiledningen skal bidra til å ivareta mistenktes vern mot selvinkriminering. Spørsmålet er tatt opp av Rushåndhevingsutvalget i NOU 2024: 12 punkt 12.4.5. Utvalget foreslår at politiet skal veilede mistenkte om reaksjonsordningen og konsekvensene av å gi informasjon om rusmiddelavhengighet, men uten å foreslå lovfesting av veiledningsplikten spesielt for mindre narkotikaovertridelser. Temaet er berørt i høringen av Norges institusjon for menneskerettigheter, som påpeker viktigheten av god informasjon og veiledning til mistenkte, herunder om mulige forvaltningsrettslige og andre rettslige konsekvenser.

Siktedes vern mot selvinkriminering ivaretas i utgangspunktet av politiets plikt etter straffeprosessloven § 232 og påtaleinstruksen § 8-1 til å informere mistenkte om retten til taushet før et politiavhør. En veiledningsplikt om retten til taushet kan også utledes av vernet mot selvinkriminering etter EMK artikkel 6 nr. 1, jf. blant annet EMDs storkammerdom 13. september 2016 *Ibrahim mfl. mot Storbritannia* (sak nr. 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09) avsnitt 270–273. Departementet anser i utgangspunktet dette som et tilstrekkelig vern mot selvinkriminering, også i saker om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Departementet er likevel enig med utvalget i at politiet etter omstendighetene bør gi ytterligere veiledning til mistenkte i saker hvor politiet ønsker å belyse spørsmålet om rusmiddelavhengighet. Formålet med veiledningen vil være å sette mistenkte i stand til å treffe et

informert valg før vedkommende besvarer spørsmål om rusmiddelavhengighet, eller på andre måter bidrar til å belyse spørsmålet.

Mistenkte bør blant annet informeres om at politiet ønsker å belyse hvorvidt vedkommende har et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem og dermed er omfattet av reaksjonsordningen. Det bør videre gis opplysninger om hovedinnholdet i reaksjonsordningen, herunder at reaksjonen for personer med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem normalt skal være ubetinget påtaleunntåelse eller straffutmålingsfracfall, og at det er påtale-

myndigheten eller domstolen som tar stilling til reaksjonsfastsettelsen. Det bør også opplyses om at informasjonen som mistenkte gir, i prinsippet kan brukes til skade for ham eller henne, både strafferettslig og i andre sammenhenger, men at riksadvokaten har gitt instruks om at politiet ikke skal opprette nye straffesaker på bakgrunn av informasjon som blir gitt om tidligere befatning med narkotika til egen bruk. Informasjonen som gis, bør være objektiv og nøytral. Departementet antar at temaet egner seg for oppfølging gjennom fagledelsestiltak i påtalemyndigheten.

6 Tvangsmidler ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk

6.1 Innledning – hvilke forslag departementet vil følge opp

Formålet med de straffeprosessuelle forslagene som fremmes i denne proposisjonen, er å oppnå regjeringens mål om å sikre reell håndheving av forbudet mot befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk og å klargjøre politiets handlingsrom for å anvende tvangsmidler, samtidig som håndhevingen og bruken av tvangsmidler skal være forholdsmessig, se Meld. St. (2024–2025) punkt 1.5 side 24–25. Departementet vil i denne proposisjonen følge opp de forslagene i Rushåndhevingsutvalgets utredning del III om straffeprosess som spesifikt gjelder for denne sakstypen, og som vil bidra til å oppnå regjeringens mål. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om å innføre en ny bestemmelse om rusmiddeltesting ved mistanke om mindre narkotikaovertrедelser (punkt 6.2). Videre foreslår departementet å følge opp utvalgets forslag om å lovregulere politiets adgang til å undersøke om det foreligger tegn og symptomer på ruspåvirkning (punkt 6.3). Departementet foreslår også å gå videre med utvalgets forslag om en endring i straffeprosessloven § 171, for å sikre at dagens pågripelsesadgang ved mistanke om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, videreføres (punkt 6.4).

De øvrige straffeprosessuelle forslagene i NOU 2024: 12 del III, som går ut på endringer i straffeprosesslovens generelle bestemmelser, har ikke like klart som formål å bidra til håndhevingen av saker om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk og å klargjøre handlingsrommet for å anvende tvangsmidler i disse sakene. Departementet går derfor ikke videre med disse forslagene i denne proposisjonen. Dette omfatter forslagene om å presisere forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a andre punktum, presisere kravet til saklig ransakingsformål i straffeprosessloven §§ 192 og 195, klargjøre rekkevidden av straffeprosessloven § 195, presisere adgangen til maktbruk ved personransaking etter straffeprosessloven

§ 195 og kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, samt forslagene om endringer i straffeprosessloven §§ 197 og 198 om beslutningskompetanse og å innføre strengere krav til beslutninger og rapporter om ransaking, jf. straffeprosessloven §§ 198 og 199.

Departementet vil for øvrig understreke at også de strafferettslige forslagene som fremmes i denne proposisjonen, bidrar til å oppnå regjeringens mål om å sikre reell håndheving av forbudet mot befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Det gjelder særlig klargjøringen av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, at det legges opp til at mengdegrensene senkes noe sammenlignet med i dag, og at personer under 18 år holdes utenfor reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige. Utover de konkrete endringene departementet foreslår, legges det ikke opp til noen endringer i rammene for etterforskning og tvangsmiddelbruk i narkotikasaker. Det innebærer blant annet at handlingsrommet for ransaking og kroppslige undersøkelser utover rusmiddeltesting, slik dette er omtalt i riksadvokatens brev 9. april 2021, ikke påvirkes av departementets forslag.

6.2 Rusmiddeltesting

6.2.1 Gjeldende rett

Politiet kan gjennomføre rusmiddeltesting som ledd i etterforskning med hjemmel i straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse. Bestemmelsen er plassert i lovens kapittel 12 om gransking, og ikke i lovens fjerde del om tvangsmidler. I realiteten er kroppslig undersøkelse likevel et inngrepende straffeprosessuelt virkemiddel til bruk for bevissikring. Utfyllende regler om kroppslig undersøkelse er gitt i påtaleinstruksen kapittel 10. Kroppslig undersøkelse i form av innhenting av materiale til DNA-undersøkelse og fingeravtrykk er særskilt regulert i straffeprosessloven §§ 158 og 160.

Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157 er «undersøkelser med siktemål å

bruke kroppen eller det som måtte befinne seg i den som reelt bevismiddel», jf. HR-2016-1833-A avsnitt 20. Bestemmelsens anvendelsesområde må avgrenses mot ytre besiktigelse av kroppen, for eksempel for å se etter og sikre blodflekker eller sædflekker, kloremerker eller andre merker etter kamp, som er å anse som personransaking etter straffeprosessloven § 195, jf. *Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker* juni 1969 fra Straffeprosesslovkomiteén side 223 og 251.

Det er flere vilkår for å beslutte kroppslig undersøkelse. For det første må den som skal undersøkes, med «skjellig grunn» mistenkes for en handling som etter loven kan medføre «frihetsstraff», jf. § 157 første ledd første punktum. Formuleringen «skjellig grunn» innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. Videre må den kroppslige undersøkelsen «antas å være av betydning for opplysningen av saken», og den kan ikke fremstå «som et uforholdsmessig inngrep». I andre punktum slås det fast at det kan tas blodprøve og «andre undersøkelser som kan skje uten fare eller betydelig smerte».

Forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 157 første ledd første punktum er i utgangspunktet det samme som etter straffeprosessloven § 170 a andre punktum. Straffeprosessloven § 170 a andre punktum fastsetter at et tvangsmiddel ikke kan brukes «når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep». En lang rekke momenter med ulik tyngde kan gjøre seg gjeldende i den enkelte saken, jf. formuleringen «forholdene ellers». Straffeprosessloven § 170 a andre punktum viderefører den tidligere bestemmelsen om forholdsmessighet ved pågrep og varetektsfengsling i straffeprosessloven § 174 første ledd og § 184 andre ledd andre punktum, se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v)* side 146. På side 17 i proposisjonen fremkommer det at formuleringen «forholdene ellers» kan være «hvor sterk mistanken er, hvor inngripende tvangsmidlet er og hvor nødvendig det er». At «sakens art» nevnes særskilt i bestemmelsen, tilsier imidlertid at dette momentet står sentralt. Momentet dekker blant annet lovbruddets alvor, nærmere bestemt hvilken straffesammenheng lovbruddet har og hva som er straffenivået for et slikt lovbrudd, samt omfanget av lovbruddet, forøvelsesmåten mv.

Forholdsmessighetsvurderingen etter § 157 første ledd første punktum suppleres av enkelte krav, forbud og retningslinjer i påtaleinstruksens §§ 10-4 og 10-5. Gastroskopi (mageundersøkelse) og urinprøve ved bruk av kateter er forbudt, jf.

§ 10-4 første ledd andre punktum. For øvrig skal undersøkelsen «alltid foretas så hensynsfullt som mulig», «ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig», og «utføres på en minst mulig krenkende måte», jf. § 10-4 andre ledd. Etter § 10-4 tredje ledd kan det bare brukes makt «i det omfang og så lenge det er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen på en tilfredsstillende måte», og det kan ikke brukes makt «som innebærer fare eller betydelig smerte for mistenkte».

En del kroppslige undersøkelser må utføres av kvalifisert helsepersonell, fortrinnsvis av lege eller etter forordning av lege, jf. påtaleinstruksens § 10-5 første og andre ledd. Dette gjelder blant annet blodprøve. Andre typer kroppslige undersøkelser, slik som urinprøve, utåndingsprøve og undersøkelse av munnhule, kan utføres av politiet, jf. § 10-5 tredje ledd. Spyttprøve er ikke uttrykkelig nevnt i § 10-5 tredje ledd, men departementet legger i likhet med Rushåndhevingsutvalget til grunn at spyttprøve er omfattet av de undersøkelsene som politiet kan utføre, jf. NOU 2024: 12 punkt 14.1.1 side 240.

Straffeprosessloven inneholder ingen uttrykkelig hjemmel for maktbruk ved kroppslig undersøkelse etter § 157. Straffeprosesslovkomiteén forutsatte imidlertid at en adgang til å bruke makt fulgte implisitt av bestemmelsen, se *Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker* juni 1969 side 224. Også påtaleinstruksens § 10-4 tredje ledd forutsetter at makt kan brukes ved kroppslig undersøkelse. Maktbruk kan uansett hjemles i politiloven § 6 fjerde ledd sammenholdt med straffeprosessloven § 157. Politiloven § 6 fjerde ledd bestemmer at «[p]olitiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig».

Uten mistenktes samtykke kan kroppslig undersøkelse bare foretas etter rettens kjennelse, jf. straffeprosessloven § 157 tredje ledd første punktum. Dersom formålet med undersøkelsen ellers vil kunne forspilles, kan ordre fra påtalemyndigheten tre i stedet for rettens kjennelse, jf. § 157 fjerde ledd første punktum. Det følger forutsetningsvis av tredje ledd første punktum at påtalemyndigheten har beslutningskompetanse dersom mistenkte samtykker til undersøkelsen. Det er antatt at samtykke fra mistenkte ikke innebærer at polititjenestepersoner får beslutningskompetanse, se blant annet Frøberg mfl., Karnov lovkommentar: Straffeprosessloven, note 4 til § 157, ajourført 3. juni 2022. At det er påtalemyndigheten som har beslutningskompetansen dersom mistenkte samtykker til undersøkelsen, er også lagt til grunn av Rushåndhevingsutvalget, se NOU 2024: 12 punkt 14.1.1 side 240.

6.2.2 Riksadvokatens direktiver og politiets retningslinjer

Riksadvokaten sendte 9. april 2021 et brev til statsadvokatembetene og politidistriktene med tittelen «Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk – relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet – særlig om ransaking i narkotikasaker». I brevet punkt 7 er det gitt et direktiv som begrenser politiets adgang til å gjennomføre 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 direktivet fremgår av brevet punkt 6.2, hvor riksadvokaten omtaler et typetilfelle der politiet på bakgrunn av egne observasjoner har mistanke om at en person har brukt narkotika. Riksadvokaten viser til at dersom mistenkte fremstår ruspåvirket og forklarer seg om ulovlig rusmiddelbruk, vil saken typisk måtte anses for oppklart, og i så fall vil det normalt ikke være rimelig grunn for videre etterforskning. Dersom mistenkte ikke erkjenner narkotikabruk, vil rusmiddeltesting være et relevant etterforskningsskritt. Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, i form av tvungen urin- eller blodprøve, vil imidlertid etter riksadvokatens syn ikke være et forholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene. Riksadvokaten understreker at dette ikke berører særlige kontrollregimer rettet mot rusmiddelbruk som er etablert på ulike områder, for eksempel i veitrafikken.

Politiet fulgte opp riksadvokatens brev med egne retningslinjer med tittelen «Ransaking i narkotikasaker», datert 2. juli 2021. Retningslinjene er vedlagt NOU 2024: 12 som digitalt vedlegg 6. I retningslinjene punkt 3.2.3 om kroppslig undersøkelse står følgende:

«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.»

Retningslinjene ble utarbeidet av en nasjonal arbeidsgruppe etter anmodning fra Politidirektoratet. Retningslinjene er ikke bindende for politiet, men er ment som en veiledning for politiet om gjeldende rett og relevante direktiver fra riksadvokaten, se NOU 2024: 12 punkt 3.9 side 48.

6.2.3 Vernet av privatlivet og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling

Kroppslig undersøkelse som ledd i etterforskning har en side til Grunnloven § 102 første ledd første punktum, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 om vern av privatlivet og forbudet i Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3 mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling. Som nevnt i punkt 3.3 er det ikke holdepunkter i Høyesteretts praksis for at vernet av privatlivet etter Grunnloven er sterkere enn vernet av privatlivet etter EMK og SP. Videre antas det at innholdet i Grunnloven § 93 andre ledd sammenfaller med EMK artikkel 3. Fremstillingen i det videre tar derfor utgangspunkt i EMK. Det vises for øvrig til Rushåndhevingsutvalgets omtale av EMK artikkel 8 i relasjon til straffeprosessuelle tvangsmidler generelt i NOU 2024: 12 punkt 12.1.2.2.

EMD har lagt til grunn at innhenting av blodprøve eller spyttprøve fra en mistenkt som ikke ønsker å avgi prøven, ikke i seg selv er i strid med verken EMK artikkel 3 eller 8, se storkammerdom 11. juli 2006 *Jalloh mot Tyskland* (sak nr. 54810/00) avsnitt 70. Det samme må antas å gjelde for urinprøver, men artikkel 3 kan være til hinder for innhenting av urinprøve ved hjelp av kateter, se EMDs dom 2. juli 2019 *R.S. mot Ungarn* (sak nr. 65290/14). Når det gjelder forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, oppstilte EMD i *Jalloh mot Tyskland* avsnitt 71 til 74 flere momenter for vurderingen av om medisinske inngrep mot mistenktes vilje som ledd i etterforskning er forenlig med EMK artikkel 3. Disse momentene er i avsnitt 76 sammenfattet slik:

«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.»

I senere praksis har EMD uttalt at verken det å ta en blodprøve eller en spyttprøve mot mistenktes

vilje i seg selv overstiger grensen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, se dom 22. mai 2008 *Ilya Stefanov mot Bulgaria* (sak nr. 65755/01) avsnitt 64.

EMK artikkel 3 setter også grenser for hvilken makt som kan brukes for å overvinne mistenktes motstand mot prøvetakingen. Makt kan ikke anvendes med mindre det er strengt nødvendig. Etter praksis fra EMD synes det ikke å være avgjørende om lovbruddet som etterforskes, er mindre alvorlig, se dom 10. april 2007 *Barta mot Ungarn* (sak nr. 26137/04) avsnitt 64–73. Tilsvarende er lagt til grunn i Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (6. utgave, København 2023) side 306.

Når det gjelder retten til privatliv, har Norges institusjon for menneskerettigheter i rapporten «Rus og menneskerettigheter» fra 21. september 2022 drøftet om innhenting av urin- eller blodprøve for å avdekke bruk av narkotika er forenlig med EMK artikkel 8, se rapportens punkt 3.2.3 side 31–33. Drøftelsen er vinklet opp mot riksadvokatens brev 9. april 2021, der riksadvokaten uttaler at det ikke skal gjennomføres rusmiddeltesting i form av tvungen blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene. I rapportens punkt 3.2.3 side 31–32 uttales følgende (fotnoter utelatt):

«Når det gjelder forholdsmessighetskravet etter EMK, må kroppslig undersøkelse etter EMDs praksis være ‘convincingly justified on the facts of a particular case’, og at ‘the particularly intrusive nature’ av slike inngrep krever ‘strict scrutiny of all the surrounding circumstances’. I denne vurderingen må den eventuelle straffbare handlingens alvorlighetsgrad særlig vektlegges. Bruk av ulovlige rusmidler er et mindre bøteforhold og således ikke en alvorlig straffbar handling. 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.»

Rushåndhevingsutvalget legger til grunn at EMK artikkel 8 ikke kan tolkes slik at forventet straff alene er avgjørende for om prøvetaking som ledd i bevissikring er et forholdsmessig tiltak, se NOU 2024: 12 punkt 14.1.2 side 241. Utvalget uttaler at vurderingen er mer nyansert, og at det blant annet 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 etter utvalgets syn foretas en konkret vurdering.

6.2.4 Svensk og dansk rett

Det er både i svensk og dansk rett hjemmel for kroppslig undersøkelse som ledd i etterforskning. Den svenske rättegångsbalken 28 kap. har regler om såkalt «kroppsbesiktning», som omtrent tilsvarende kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. I Danmark benyttes «legemsindgrep» som fellesbetegnelse på «legemsbesigtigelse» og «legemsundersøgelse». Legemsbesigtigelse tilsvarende grovt sett personransaking etter straffeprosessloven § 195, mens legemsundersøgelse omtrent tilsvarende kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157. Reglene om legemsindgrep fremgår av retsplejeloven kap. 72.

For en nærmere omtale av vilkårene for og gjennomføringen av «kroppsbesiktning» etter rättegångsbalken 28 kap. og «legemsundersøgelse» etter retsplejeloven kap. 72, herunder rusmiddeltesting, og i hvilken utstrekning slik tvangsmiddelbruk er aktuelt i mindre alvorlige narkotikasaker, vises det til NOU 2024: 12 punkt 14.1.3.1 side 242–244.

6.2.5 Rushåndhevingsutvalgets forslag

I NOU 2024: 12 punkt 14.1.7.2 side 250–253 foreslår Rushåndhevingsutvalget å innta en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 157 b som gir påtalemyndigheten kompetanse til å beslutte kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting ved mistanke om overtredelse av den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Utvalget viser til at riksadvokaten i brev 9. april 2021 har gitt ordre om at kroppslig undersøkelse i form av tvungen urin- eller blodprøve ikke skal innhentes for å avdekke bruk av narkotika alene. Slik utvalget ser det, er denne uttalelsen for kategorisk. Etter utvalgets syn er forholdsmessighetsvurderingen etter gjeldende rett mer nyansert enn hva riksadvokaten gir uttrykk for, og ikke minst mener utvalget at vurderingen bør være mer nyansert, se NOU 2024: 12 punkt 12.5.6 side 212.

Utvalget viser til at kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting potensielt er et svært viktig etterforskningstiltak ved mistanke om bruk av narkotika. Utvalget påpeker at dersom bruk skal kunne bevises uten at en rusmiddelprøve tas

og analyseres, er man normalt avhengig av at personen tilstår og at tilståelsen støttes av andre bevis. Slik utvalget ser det, er dette svært uheldig. Etter utvalgets vurdering må enten påtalemyndigheten og politiet ha mulighet til å avdekke bruk av narkotika uavhengig av om mistenkte tilstår, eller så bør straffetrusselen ikke håndheves.

Innhenting av spyttprøve er ifølge utvalget en mindre integritetsinngripende form for rusmiddeltesting enn det å ta en urin- eller blodprøve, som – i motsetning til urin- og blodprøver – i prinsippet kan innhentes på stedet. Videre viser utvalget til en skriftlig redegjørelse som Oslo Universitetssykehus har avgitt til utvalget (digitalt vedlegg 5 til utredningen) og Helsedirektoratets veileder «Prosedyrer for rusmiddeltesting» (IS-2231). Slik utvalget tolker redegjørelsen 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. Utvalget vurderer at mistenktes rettssikkerhet derfor ikke er 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, og at en spyttprøve er mindre egnet til å avdekke inntak av narkotika en tid tilbake sammenlignet med både urin- og blodprøver.

Utvalgets syn er på denne bakgrunnen at spyttprøve bør være den primære bevissikringsmetoden ved mistanke om bruk av narkotika, og at dette bør fremgå av loven. Utvalget mener at innhenting av urin- eller blodprøve bør være sekundært, og enten forutsette at mistenkte ikke er villig til å medvirke til at spyttprøve innhentes, eller at spyttprøve ikke er egnet til å belyse rusmiddelinntaket i den konkrete saken på grunn av tidspunktet for inntaket eller typen narkotika det er mistanke om.

Utvalget foreslår at de materielle vilkårene for å ta spyttprøve skal være de samme som i § 157 om kroppslig undersøkelse, men presiserer at det i forslaget til den nye bestemmelsen ligger en forutsetning om at innhenting av spyttprøve ofte ikke vil være et uforholdsmessig inngrep. Utvalget viser til at formålet med bestemmelsen nettopp er å gjøre det mulig å håndheve lovbruddet. Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen, uttaler utvalget at det ikke bør gjelde en allmenn presumsjon i en bestemt retning. Utvalget viser videre til at tidlig avdekking av narkotikabruk blant unge ligger i kjernen av formålet med den nye bestemmelsen. På den annen side bemerker utvalget at det normalt vil være uforholdsmessig å innhente en prøve når mistenkte må antas å være rusmiddelavhengig.

Etter utvalgets syn 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 konsekvensen etter utvalgets syn være at urin- eller blodprøve eventuelt kan innhentes etter reglene i straffeprosessloven § 157. Utvalget uttaler at det i så fall må ha betydelig vekt i forholdsmessighetsvurderingen etter § 157 første ledd at mistenkte har avslått et tilbud om spyttprøve. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det fastsettes at 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, og at det i vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er et uforholdsmessig inngrep, skal legges vekt på om mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve.

6.2.6 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at det skal være hjemmel til kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting for å avdekke bruk av narkotika. Dette gjelder blant annet *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske Forbund, Blå Kors, Bærum kommune, Det Hvite Bånd, FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Helsestasjonene NSF, Innlandet politidistrikt, JA, DET NYTTER!, Junior- og barneorganisasjonen Juba, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Norges Politilederslag, Norsk narkotikaforebyggende forening, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Porsgrunn kommune, Rogaland statsadvokatembeter, Skien kommune, Sør-Vest politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Vest politidistrikt, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Øst politidistrikt*. Flere av disse høringsinstansene stiller seg positive til utvalgets forslag om å innta en særskilt bestemmelse om dette i straffeprosessloven.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter mener at en slik lovendring i utgangspunktet ikke er nødvendig i lys av den adgangen straffeprosessloven § 157 allerede i dag gir. Høringsinstansene har likevel ingen sterke motforestillinger mot at adgangen klargjøres i en egen bestemmelse. *Oslo politidistrikt* gir uttrykk for det samme.

Høringsinstansene som stiller seg negative til utvalgets forslag, er blant annet *Foreningen for human ruspolitikk, Foreningen Tryggere Ruspolitikk, Helsedirektoratet, Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS), KROM – Norsk forening for*

kriminalreform, Oslo kommune, Psynapse, RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet, Stiftelsen Kirkens Bymisjon, Tryggere Ungdom og Tyrilistiftelsen. Det er også flere høringsinstanser som generelt gir uttrykk for at de er kritiske til forslag som legger til rette for økt bruk av tvangsmidler ved etterforskning av mindre narkotikaovertrедelser. Dette gjelder blant annet *A-larm bruker- og pårørendeorganisasjon, Alliansen for Rettighetsorientert Ruspolitikk, Ivareta – pårørende berørt av rus, Mental Helse, Norsk Sykepleierforbunds faggruppe for sykepleiere innen psykisk helse og rus og Spero.*

Blant høringsinstansene som stiller seg positive til utvalgets forslag, uttaler flere at de er enige med utvalget i at straffansvaret for narkotikabruk i dag langt på vei er betinget av at mistenkte tilstår, og at det er uheldig. *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* skriver at situasjonen oppleves som en tilnærmet avkriminalisering av rene brukersaker, og at dette er en uholdbar situasjon som må rettes opp. *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* uttaler seg i samme retning. Disse høringsinstansene fremhever også at dagens situasjon fører til en uheldig forskjellsbehandling mellom de som erkjenner forholdet, og de som ikke gjør det. *Politidirektoratet* mener at dette er egnet til å rokke ved tilliten borgerne har til politiet og rettshåndhevelsen av straffbare forhold. *Sør-Vest politidistrikt* viser til at det er viktig for rettshåndhevelsen at allmennheten har en oppfatning av at ulovlig rekreasjonsbruk av narkotika kan bli oppdaget og påtalt i situasjoner hvor det er nødvendig, med en reell mulighet for å bevise straffansvar.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter skriver at det med dagens rettstilstand, herunder riksadvokatens føringer til politiet og påtalemyndigheten, ikke er mulig å ilegge betinget påtaleunntakelse i de fleste tilfellene der mistenkte nekter for å ha brukt narkotika. Dette er ifølge høringsinstansen uheldig, da det trolig er de som ikke erkjenner bruken, som har størst behov for helsehjelp. Høringsinstansen er særlig bekymret for konsekvensene dette har for oppfølgingen av barn og unge. Også *Øst politidistrikt* er bekymret for at utilstrekkelige virkemidler kan medføre at unge ikke fanges opp tidlig i sin ruskarriere, og at man dermed mister muligheter for å få satt vedkommende i kontakt med relevant hjelpeapparat. *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, Blå Kors, Helse-sykepleierne NSF* og *Oslo statsadvokatembeter* synes å gi uttrykk for det samme.

Flere av høringsinstansene som støtter utvalgets forslag til lovregulering, gir uttrykk for at de er enige i at spyttprøve bør være den primære

prøvetakingsmetoden, under henvisning til at innhenting av spyttprøve normalt vil være mindre inngripende enn det å ta en urin- eller blodprøve. Dette gjelder blant annet *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, Bærum kommune, Nordland statsadvokatembeter, Norsk narkotikaforebyggende forening, Oslo politidistrikt, Rogaland statsadvokatembeter, Trøndelag politidistrikt* og *Vest politidistrikt.* *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter* og *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* mener at det kan være uheldig å låse bestemmelsen til spesifikt å gjelde spyttprøver, fordi teknologien i fremtiden vil kunne gjøre det mulig å bruke andre og enda mindre inngripende prøvetakingsmetoder.

Øst politidistrikt viser til at det er en kjensgjerning at spyttprøvene som i dag brukes ved foreløpig prøvetaking ved mistanke om ruspåvirket kjøring etter vegtrafikkloven før det eventuelt innhentes en blodprøve, kan vise feil. Politidistriktet påpeker at dersom spyttprøver skal benyttes som bevis i en straffesak, må metoden være tilstrekkelig «sikker». *Trøndelag politidistrikt* ber om at det tydeliggjøres om spyttprøve vurderes som et fullgodt rettslig bevis som grunnlag for straffansvar.

Vest politidistrikt understreker at også innhenting av spyttprøve vil være et inngripende tiltak, og at det også her må foretas en bred forholdsmessighetsvurdering. *Oslo politidistrikt* gir uttrykk for at de er enige med utvalget i at det normalt ikke vil være forholdsmessig å innhente spyttprøve når mistenkte må antas å være rusmiddelavhengig. Det samme gjelder *Stiftelsen Kirkens Bymisjon. Norges institusjon for menneskerettigheter* viser i sitt høringssvar til at utvalget ikke har kommentert om en tilståelse innebærer at innhenting av spyttprøve vil være uforholdsmessig. Institusjonen mener at en tilståelse bør inngå i vurderingen av om innhenting av spyttprøve er nødvendig og forholdsmessig, og at dette bør fremgå av forarbeidene.

Barneombudet støtter forslag som i prinsippet kan redusere bruken av inngripende tiltak overfor barn og unge, og er enig i at innhenting av spyttprøve er et mildere inngrep enn innhenting av urin- eller blodprøve. Barneombudet viser til at hensynet til barnets beste, samt det faktum at barn har et sterkere integritetsvern enn voksne, skal veie tungt i forholdsmessighetsvurderingen, og mener at dette bør fremheves i lovforarbeidene.

Norsk narkotikaforebyggende forening, Rogaland statsadvokatembeter og *Vest politidistrikt* støtter at mistenktes manglende medvirkning til at spyttprøve kan innhentes, skal vektlegges i vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve

vil være et forholdsmessig inngrep. *Vest politidistrikt* er samtidig av den oppfatningen at selv om mistenkte nekter å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, vil det i praksis være få brukersaker der det er forholdsmessig å beslutte at det skal innhentes urin- eller blodprøve med makt, spesielt overfor barn.

Når det gjelder høringsinstansene som stiller seg negative til utvalgets forslag til lovregulering, er *RIO – en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet* av den oppfatningen at en adgang for politiet til å innhente spyttprøve vil innebære et uforholdsmessig stort inngrep i personvernet og bryte med grunnleggende menneskerettigheter og rettsprinsipper. *Foreningen for human ruspolitikk* mener at forslaget vil opprettholde diskriminering, stigmatisering og utenforskap for rusmiddelbrukere, og at mange rusmiddelbrukere vil oppleve innhenting av spyttprøve som mer inngripende enn innhenting av urin- eller blodprøve. *Psynapse*, *Stiftelsen Kirkens Bymisjon* og *Tryggere Ungdom* gir uttrykk for at de mener at forslaget vil åpne for uforholdsmessig tvangsmiddelbruk. *Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS)* skriver i sitt hørings svar at det er helt unødvendig å påvise at en person er påvirket av rusmidler kun med formål å avdekke dette isolert sett, under henvisning til at det ikke er virksomt for å forebygge rus, og potensielt er skadelig. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk* er av den oppfatningen at den foreslåtte ordningen med spyttprøver ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for risikoen for positive prøveresultater som følge av passiv eksponering, og derfor er lite rettsikker. Det samme gjelder *Tryggere Ungdom*.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk er også kritisk til at det i vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er et forholdsmessig inngrep, skal legges vekt på om mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve. Foreningen mener at det er «uklart hvordan denne logikken er tenkt satt ut i live», og viser blant annet til at manglende samarbeid til innhenting av spyttprøve eller blodprøve kan være naturlig der mistenkte for eksempel har seksuelle traumer eller sprøyteskrekk. Også *Tryggere Ungdom* og *Psynapse* er kritiske til at det i vurderingen av om innhenting av urin- eller blodprøve er et forholdsmessig inngrep, skal legges vekt på om mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve. *Psynapse* mener at innhenting av urin- eller blodprøve ikke blir mindre inngripende av at mistenkte har fått mulighet til å avgi en spyttprøve først, og viser til at det kan være en rekke grunner til at en person ikke ønsker å medvirke til innhenting av spyttprøve.

Helsedirektoratet gir uttrykk for at bruk av spyttprøver på stedet er en til dels upålitelig metode for å avdekke bruk av rusmidler, og at det fremstår som en unødvendig intervensjon som vil kunne øke mistilliten til politiet. Helsedirektoratet viser til at en spyttprøve kan oppleves som svært inngripende for mange, og mulig traumatiserende for de som har vært utsatt for eksempelvis seksuelle overgrep. Helsedirektoratet viser også til at bruk av spyttprøver innebærer «en betydelig risiko for falske positive prøveresultater», men underbygger ikke påstanden nærmere. Etter Helsedirektoratets syn veier ikke fordelene ved bruk av spyttprøver opp for de ulempene slik testing kan medføre. Helsedirektoratet anser det heller ikke som et nyttig tiltak for å bygge tillit og for å komme i konstruktiv dialog rundt bruk av rusmidler.

Riksadvokaten har et innspill til utvalgets uttalelser i NOU 2024: 12 punkt 12.5.6 side 212 om behovet for å unngå at en type lovbrudd «nærmest blir reelt (de facto) avkriminalisert fordi effektive etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige»:

«Når det gjelder utvalgets uttalelse om behovet for å unngå at en type lovbrudd ‘nærmest blir reelt (de facto) avkriminalisert fordi effektive etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige’, vil riksadvokaten bemerke at dette klart nok ikke er en rimelig karakteristikk av någjeldende betingelser for håndhevelse av legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd, eller straffeloven § 231. En viser blant annet til at det i 2022 var registrert henholdsvis 8.218 og 5.943 anmeldelser for denne typen lovbrudd (se side 114 i utredningen). Rusmiddellovbrudd inngår stadig som en av de tallmessig sentrale grupper av lovbrudd i kriminalstatistikken, og overtredelsene av legemiddeloven og straffeloven § 231 utgjør en betydelig del av denne gruppen. Som påpekt av utvalget (side 117–118) har gruppen rusmiddellovbrudd en høy oppklaringsprosent. Mens den generelle oppklaringsprosenten som kjent har falt til 43 %, er oppklaringsprosenten for rusmiddellovbrudd hele 74 %.»

Riksadvokaten viser videre til utvalgets uttalelser om at «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», og at «det første undergraver kriminaliseringen, mens det siste innebærer en uakseptabel forskjellsbehandling». Til dette bemerker riksadvokaten:

«Riksadvokaten kan heller ikke se at utvalgets antagelse om at bare mistenkte som tilstår risikerer et straffansvar, gir et godt bilde av den rettslige eller faktiske situasjonen. I vår tradisjon for fri bevisvurdering er det åpenbart at også andre bevis enn resultatet av en rusprøve vil kunne være tilstrekkelig bevis for ulovlig bruk av narkotika. [...] Om det så var tilfelle at det i praksis kun var de mistenkte som tilstod bruk som risikerte et straffansvar – en virkelighetsbeskrivelse som riksadvokaten ikke kan se at samsvarer med dagens rettssituasjon eller håndhevingspraksis – ville det uansett ikke være rimelig å karakterisere dette som en uakseptabel forskjellsbehandling. Det er rettmessig at straffesaker får ulikt utfall avhengig av om det bevismessige grunnlaget for skyldkonstatering er tilstede. Tilståelser utgjør en viktig faktor for oppklaringen av lovbrudd i Norge, og våre alminnelige utgangspunkter for straffutmåling gir et insentiv for tilståelser. Derfor er det dagligdags i vår strafferettspleie at to ellers like saker får ulikt utfall, avhengig av om den mistenkte tilstår eller ikke.»

Når det gjelder de menneskerettslige sidene av forslaget, viser *Norges institusjon for menneskerettigheter* til at det er åpent om prøvetaking i rene brukersaker vil anses som et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv. Institusjonen er enig i at spyttprøve i alminnelige tilfeller vil være mindre inngripende enn urin- og blodprøve, og uttaler at utvalgets forslag i seg selv neppe er i strid med noen menneskerettighet. Institusjonen understreker imidlertid at forholdsmessigheten i alle tilfeller må vurderes konkret. Institusjonen påpeker at forslaget synes å kunne medføre at tvangsmidler i praksis brukes mer overfor personer i visse utsatte grupper, og at det ikke er gitt at dette alltid vil være forenlig EMDs praksis om forholdsmessighet. Videre bemerker institusjonen at der den forventede straffen er bot, vil pågrepelse i kombinasjon med blod- eller urinprøve kunne anses som et uforholdsmessig inngrep i enkelttilfeller, særlig dersom det er snakk om frihetsberøvelse av noe omfang. Institusjonen viser også til at dersom tvangsmiddelbruken oppfattes som en større belastning enn straffen, kan man tenke seg at noen velger å tilstå forhold de ikke har begått.

Departementet har også mottatt mange høringssvar fra privatpersoner til utvalgets forslag. Flesteparten av disse gir uttrykk for at de stiller seg negative til at politiet skal kunne benytte tvangsmidler, herunder kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting, for å avdekke bruk av

narkotika alene. Overordnet synes oppfatningen blant mange å være at slik tvangsmiddelbruk vil være uforholdsmessig inngripende og stå i et problematisk forhold til Grunnloven og EMK. Det er også flere som gir uttrykk for at de mener at bruk av tvangsmidler i disse sakene vil ha utilsiktede negative konsekvenser eller kunne virke mot sin hensikt, og at det i sin tur vil svekke borgernes tillit til politiet og andre rettshåndhevende myndigheter.

6.2.7 Departementets vurdering

Departementet foreslår en bestemmelse i legemiddeloven som særskilt hjemler gjennomføring av rusmiddeltest, herunder innhenting av spyttprøve, urinprøve eller blodprøve, for å avdekke overtredelser av den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Regjeringen har en uttalt målsetting om at politiet skal ha virkemidler til rådighet for å kunne avdekke narkotikabruk uavhengig av om mistenkte tilstår. Etter departementets syn kan innhenting og analyse av en prøve som kan påvise inntak av narkotika, være et relevant etterforskningsstiltak.

På bakgrunn av riksadvokatens brev 9. april 2021, hvor det er gitt instruks om at tvungen rusmiddeltesting ikke skal benyttes for å belyse bruk av narkotika alene, uttaler Rushåndhevingsutvalget at håndheving av straffansvaret for bruk av narkotika i dag langt på vei er betinget av at mistenkte tilstår, se NOU 2024: 12 punkt 14.1.7.2 side 251. Utvalgets uttalelser støttes av en rekke høringsinstanser innen politiet og påtalemyndigheten. Flere av disse peker også på at det skjer en uheldig forskjellsbehandling mellom de som tilstår og de som ikke tilstår forholdet, og at manglende tilgang til effektive etterforskningsmetoder kan ha ført til at deler av befolkningen, herunder ungdom, opplever at forbudet mot bruk av narkotika ikke blir håndhevet.

Departementet har merket seg at riksadvokaten i høringen har uttalt at det fortsatt anmeldes relativt mange narkotikasaker, at det fortsatt er mulig å oppklare narkotikasaker uten bruk av kroppslig undersøkelse, og at en eventuell forskjellsbehandling mellom personer som tilstår og de som ikke tilstår forholdet, er «dagligdags i vår strafferettspleie». Rushåndhevingsutvalgets utredning og høringen etterlater likevel et inntrykk av at mangelen på tilgang til rusmiddeltesting oppleves som et reelt problem for muligheten til å håndheve forbudet mot bruk av narkotika. Dette underbygges av den betydelige nedgangen i antallet anmeldelser for narkotikaovertrædelser som er beskrevet av

utvalget i NOU 2024: 12 punkt 8.3.1 side 114. Selv om det fra 2013 til 2022 årlig var en nedgang i antallet anmeldelser, var nedgangen fra 2020 til 2022 markert større med hele 43 %. Oppklaringsprosenten har også over tid gått noe ned, fra 84 % i 2014 til 74 % i 2022, se NOU 2024: 12 punkt 8.3.4 side 118. Departementet bemerker at mange narkotikaovertrедelser avdekkes som ledd i veitrafikksaker, hvor det etter veitrafikkloven § 22 a er hjemmel til prøvetaking. For narkotikalovbrudd som ikke har en tilknytning til slike saker, kan det være grunn til å tro at oppklaringsprosenten er lavere.

Det er omstridt hvilken adgang det etter gjeldende rett er til å gjennomføre kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting for å bekrefte en mistanke om bruk av narkotika alene. Som redegjort for i punkt 6.2.2 har riksadvokaten i brev 9. april 2021 gitt instruks om at rusmiddeltesting i form av tvungen urin- eller blodprøve ikke skal gjennomføres i disse tilfellene, og det fremgår av politiets retningslinjer 2. juli 2021 at det heller ikke skal gjennomføres rusmiddeltesting i form av tvungen spyttprøve. Utvalget har på sin side gitt uttrykk for at riksadvokatens syn om at slik prøvetaking vil være uforholdsmessig, er for kategorisk, se NOU 2024: 12 punkt 12.5.6 side 212. Departementet mener at det er behov for en lovendring for å klargjøre adgangen til å gjennomføre kroppslig undersøkelse i form av rusmiddeltesting i disse tilfellene.

Departementet går inn for en noe annen innretning på bestemmelsen enn det utvalget foreslår. I lys av høringen mener departementet at bestemmelsen ikke bør begrenses til bare å gjelde spyttprøver. Departementet er enig med utvalget i at spyttprøve bør være den primære prøvetakingsmetoden, såfremt den er egnet til å belyse rusmiddelinntaket i den konkrete saken, se nærmere om spyttprøve som prøvetakingsmetode nedenfor. Dette følger allerede av prinsippet om at den minst inngripende metoden skal velges. Som blant annet Oslo statsadvokatembeter har påpekt i høringen, kan det imidlertid tenkes at teknologien i fremtiden vil åpne for bruk av andre og enda mindre inngripende prøvetakingsmetoder, og det vil være uheldig dersom bestemmelsen senere må endres for å inkludere slike metoder. Det tilsier at bestemmelsen bør være teknologi- og metodenøytral. Videre kan det ikke utelukkes at enkelte mistenkte vil oppleve innhenting av spyttprøve som mer inngripende enn det å gjennomføre en urin- eller blodprøve, og departementet mener at bestemmelsen også bør ta høyde for det.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen utformes slik at den i prinsippet omfatter

enhver form for rusmiddeltesting for å avdekke overtrедelser av den nye straffebestemmelsen i legemiddeloven, samtidig som spyttprøve, urinprøve og blodprøve nevnes uttrykkelig som eksempler. Det vises til forslaget til § 33 andre ledd i legemiddeloven. En slik regulering vil tydelig signalisere at forholdsmessighetskravet ikke uten videre er til hinder for å gjennomføre rusmiddeltesting for å avdekke bruk av narkotika, i prinsippet også ved innhenting av urin- eller blodprøve. Samtidig vil reguleringen legge til rette for at politiet skal benytte den prøvetakingsmetoden som fremstår som den minst inngripende i den konkrete situasjonen utfra de metodene som til enhver tid er tilgjengelige.

Det er ikke holdepunkter i EMDs praksis for at rusmiddeltesting for å avdekke bruk av narkotika alene, herunder ved innhenting av spyttprøve, urinprøve eller blodprøve, i seg selv er i strid med EMK artikkel 3 eller 8. Når det gjelder artikkel 8, har Norges institusjon for menneskerettigheter i høringen vist til at EMD ikke synes å ha tatt stilling til spørsmålet, og at det er åpent om prøvetaking i slike saker vil anses som et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv. Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler samtidig at utvalgets forslag i seg selv neppe er i strid med noen menneskerettighet. Departementet legger til grunn at den foreslåtte hjemmelen for prøvetaking ligger innenfor de rammene Grunnloven og EMK oppstiller, se punkt 6.2.3. Departementet er enig med Rushåndhevingsutvalget i at EMK artikkel 8 ikke kan tolkes slik at forventet straff alene er avgjørende for om prøvetaking som ledd i bevissikring er et forholdsmessig tiltak, se NOU 2024: 12 punkt 14.1.2 side 241. Hvorvidt prøvetaking i en enkelt sak holder seg innenfor rammene etter Grunnloven og EMK, herunder om inngrepet vil være forholdsmessig, må likevel vurderes konkret i hvert tilfelle.

I likhet med flere av høringsinstansene legger departementet til grunn at innhenting av spyttprøve normalt vil være en mindre inngripende prøvetakingsmetode enn å ta en urin- eller blodprøve. En spyttprøve synes å innebære et mindre integritetsinngrep, og kan – til forskjell fra urin- og blodprøver – gjennomføres av en polititjenesteperson på stedet. Analyse av spyttprøver oppfyller de samme rettskoksikologiske kravene som analyse av urin- og blodprøver, se punkt 2 i redegjørelsen fra Oslo Universitetssykehus til utvalget (digitalt vedlegg 5 til NOU 2024: 12). Etter hva departementet forstår, må de aktuelle spyttprøvene samlet sett anses å gi et like godt bevisgrunnlag som urin- og blodprøver.

Som utvalget påpeker, er svakhetene ved bruk av spyttprøve først og fremst at analysen avdekker færre narkotiske stoffer enn blodprøver, og at prøven er mindre egnet enn både urin- og blodprøver til å avdekke inntak av narkotika en tid tilbake. Departementet bemerker i denne sammenhengen at den formen for spyttprøver som det her er snakk om, ikke må forveksles med hurtigtestene av spytt som politiet i dag benytter som en foreløpig test på ruspåvirkning etter vegtrafikkloven § 22 a første ledd.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk og Tryggere Ungdom har i høringen gitt uttrykk for at den foreslåtte ordningen med bruk av spyttprøver ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for risikoen for positive prøveresultater som følge av passiv eksponering, og derfor er lite rettssikker. Til dette vil departementet bemerke at det også for øvrige prøvetakingsmetoder kan tenkes at mistenkte passivt eller ufrivillig har blitt eksponert for narkotika, og at det gir utslag på prøven. Om det er tilfellet, og om det i så fall ikke vil være bevismessig grunnlag for å konstatere skyld, er noe påtalemyndigheten må ta stilling til i den enkelte saken, dersom spørsmålet skulle oppstå. Departementet nevner i denne sammenhengen at en forutsetning for at det kan innhentes prøve etter lovforslaget her, ofte vil være at mistenkte viser tegn eller symptomer på bruk av narkotika, se nærmere om dette i punkt 6.3.

Departementet foreslår at de materielle vilkårene for prøvetaking i medhold av den foreslåtte bestemmelsen skal være de samme som etter straffeprosessloven § 157. Det innebærer at det må være «skjellig grunn» til mistanke om overtredelse av den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, prøvetaking må antas å være av betydning for opplysningen av saken, og det kan ikke fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Om prøvetaking vil være uforholdsmessig, beror på en konkret vurdering i den enkelte saken utfra de samme momentene som etter straffeprosessloven § 170 a andre punktum, se punkt 6.2.1 over, hvor momentene «sakens art» og «forholdene ellers» er nærmere omtalt. Departementet antar imidlertid, i likhet med utvalget, at prøvetaking normalt ikke vil være forholdsmessig overfor mistenkte som omfattes av den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige.

Kravet om at prøvetakingen må være forholdsmessig, innebærer også at politiet benytter den prøvetakingsmetoden som fremstår som den minst inngripende i den konkrete situasjonen utfra de metodene som er tilgjengelige. Departe-

mentet legger til grunn at dette i dag som regel vil være spyttprøve, og at innhenting av slik prøve i utgangspunktet er så lite inngripende at forholdsmessighetskravet ofte vil være oppfylt, med mindre mistenkte omfattes av den foreslåtte reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se like over. Hvor nødvendig prøvetakingen er for å oppklare saken, må imidlertid tillegges stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Som nevnt over og som også flere av høringsinstansene har fremhevet, kan det likevel ikke utelukkes at enkelte vil oppleve innhenting av spyttprøve som mer inngripende. Det kan også tenkes at mistenkte av andre grunner ikke vil ønske å avgi spyttprøve. I slike tilfeller vil bevissikringen eventuelt måtte skje ved innhenting av urin- eller blodprøve. I lys av at urin- eller blodprøve i utgangspunktet er mer inngripende, skal det mer til for at prøvetaking i disse tilfellene vil være forholdsmessig. Slik departementet ser det, vil det imidlertid være et moment i forholdsmessighetsvurderingen at mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve. Prøvetaking bør etter departementets syn ikke enkelt kunne omgås ved ikke å medvirke til at spyttprøve kan innhentes, dersom vilkårene for å innhente slik prøve er oppfylt. Departementet deler utvalgets oppfatning om at vernet mot selvkriminalisering ikke er til hinder for at mistenktes manglende samarbeid kan tillegges vekt i disse tilfellene, se NOU 2024: 12 punkt 14.1.7.2 side 252 med videre henvisning.

Et av formålene med den foreslåtte bestemmelsen er tidlig avdekking av narkotikabruk blant unge. Tidlig avdekking er blant annet viktig for å sørge for at det kan iverksettes alternative straffereettslige reaksjoner som kan forebygge videre negativ utvikling av rusmiddelbruken hos ungdommen. Det vises til departementets vurdering i punkt 4.9.3, hvor det gis uttrykk for at reaksjonen overfor personer under 18 år normalt skal være betinget påtaleunndlatelse med særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker. Tidlig avdekking er også en forutsetning for at andre etater, herunder barnevernet, kan sette i verk relevante tiltak. Avdekking av narkotikabruk hos unge må videre antas å bidra til den allmennpreventive virkningen av forbudet mot narkotika, og vil motvirke en eventuell oppfatning om at slike lovbrudd helt eller delvis er avkriminalisert. Departementet mener ikke med dette å gi uttrykk for at terskelen for å anse prøvetaking som forholdsmessig skal være lavere overfor ungdom. Departementet vil likevel påpeke at det i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen vil ha betydning hvor viktig oppklaringen av saken er

for å oppnå formålet med kriminaliseringen, både individualpreventivt og allmennpreventivt. I denne vurderingen har hensynene som gjør seg gjeldende når det gjelder å beskytte barn mot ulovlig narkotikabruk, betydning. Hvorvidt prøvetaking overfor en person under 18 år er forholdsmessig, vil bero på en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte saken. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd.

Den nye bestemmelsen om rusmiddeltesting vil på samme måte som den generelle hjemmelen for kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, gi et grunnlag for å bruke makt i forbindelse med prøvetakingen. Som etter gjeldende rett vil det bero på en konkret vurdering i den enkelte saken om bruk av makt vil være forholdsmessig. Det vises til punkt 6.2.1 om gjeldende rett og 6.2.3 om menneskerettslige skranke. En viss maktbruk kan for eksempel være nødvendig for å holde igjen mistenkte på stedet, eventuelt for å bringe mistenkte til legevakt eller politistasjon dersom innhenting av urin- eller blodprøve er aktuelt. I hvilken grad det også kan brukes makt for å tvinge gjennom selve prøvetakingen, må vurderes konkret. Departementet legger i likhet med utvalget til grunn at det ikke er aktuelt å tvinge gjennom en spyttprøve med bruk av makt. Det samme må antas å gjelde for urinprøver, jf. forbudet mot bruk av kateter i påtaleinstruksen § 10-4 første ledd. Blodprøvetaking kan derimot i prinsippet gjennomføres med makt, og det kan ikke utelukkes at en viss maktbruk etter omstendighetene kan være forholdsmessig. Det må vurderes fortløpende i den enkelte saken om den konkrete maktbruken er forholdsmessig, sett hen til sakens art og de øvrige omstendighetene i saken.

Departementet foreslår at kompetansen til å beslutte at det skal innhentes prøve etter den nye bestemmelsen, skal ligge til påtalemyndigheten, også i tilfeller der mistenkte ikke samtykker til prøvetakingen. Dette innebærer en endring sammenlignet med gjeldende rett, hvor utgangspunktet etter straffeprosessloven § 157 er at beslutningskompetansen ligger hos retten, men hvor påtalemyndigheten har hastekompetanse, jf. tredje og fjerde ledd. Departementet er enig med utvalget i at det vil være forsvarlig at innhenting av spyttprøve i de aktuelle tilfellene besluttes av påtalemyndigheten. Etter departementets syn bør det samme gjelde for øvrige prøvetakingsmetoder der dette er aktuelt, selv om disse prøvetakingsmetodene normalt vil være mer inngripende enn det å ta en spyttprøve.

6.3 Tegn og symptomer

6.3.1 Gjeldende rett

Politiet observerer regelmessig personer for å klarlegge om vedkommende kan være påvirket av rusmidler. Observasjonen kan være overflattisk og tilfeldig, typisk der politiet patruljerer i bygater. Slik observasjon har tilstrekkelig rettsgrunnlag i politiets alminnelige handlefrihet. En observasjon fra politiets side kan imidlertid 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 vedkommende har inntatt ulovlige rusmidler. I så fall dreier det seg gjerne om bruk av politimetoden «tegn og symptomer». I korthet går denne metoden ut på at personen underkastes seks ulike observasjoner og tester som bidrar til å belyse om vedkommende har inntatt ulovlige rusmidler og hvilke rusmidler det i så fall er tale om. 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, se NOU 2024: 12 punkt 14.2.1 side 254 med videre henvisninger.

I samferdselslovgivningen og lovgivning om pliktmessig avhold er undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på ruspåvirkning, lovfestet som en undersøkelse som politiet kan foreta på stedet, jf. vegtrafikkloven § 22 a andre ledd første punktum, luftfartsloven § 6-13 andre ledd første punktum, jernbaneloven § 3 c andre ledd første punktum og taubaneloven § 23 andre ledd første punktum, samt forsvarsloven § 62 tredje ledd og sivilbeskyttelsesloven § 9 b fjerde ledd første punktum. I Prop. 9 L (2010–2011) *Endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (endringer relatert til ruspåverka kjøring m.m.)* punkt 5.1 side 35 er testmetoden beskrevet slik:

«Testmetoden er utvikla av amerikansk politi og baserer seg på farmakologisk kunnskap – kombinert med tenestemannen sine erfaringar om korleis rus kan avlesast, mellom anna på puls, balanse, augerørsler og pupillstorleik. Mistenkte må gå ut av køyretyet å gjennomføre nokre relativt enkle øvingar etter polititenestemannen 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 kjøring i ruspåverka tilstand.»

En undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på ruspåvirkning i etterforskningsøyemed kan utgjøre et inngrep etter Grunnloven § 113, slik at hjemmel i lov er påkrevd. Det har vært noe ulike syn på om undersøkelse av tegn og symptomer skal klassifiseres som en kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157 eller personransaking etter straffeprosessloven § 195. Riksadvokaten har holdt spørsmålet åpent, se riksadvokatens brev 7. september 1999 og brev 29. desember 2011. Spørsmålet er også holdt åpent i forarbeidene til vegtrafikkloven § 22 a andre ledd første punktum, se Prop. 9 L (2010–2011) punkt 5.1 side 35. Rushåndhevingsutvalget ser det som naturlig å klassifisere undersøkelsen som en kroppslig undersøkelse, se NOU 2024: 12 punkt 14.2.1 side 255.

6.3.2 Rushåndhevingsutvalgets forslag

I NOU 2024: 12 punkt 14.2.2 side 255 viser utvalget til at en innledende klarlegging av tegn og symptomer på ruspåvirkning hos en person ofte er nødvendig for å avklare om det er grunnlag for kroppslig undersøkelse i form av en rusmiddeltest. En slik klarlegging kan gi et sikrere grunnlag for å avgjøre om prøvetaking kan og bør besluttes. Etter utvalgets syn bør politiet derfor kunne klarlegge tegn og symptomer, også gjennom relativt inngående gransking. Utvalget viser til at en slik klarlegging forutsetter at personen er samarbeidsvillig.

Utvalget mener at en klarlegging av tegn og symptomer for å avgjøre om prøvetaking kan og bør besluttes, er såpass lite inngripende at den ikke bør være betinget av at de materielle vilkårene i straffeprosessloven § 157 er oppfylt. Med henvisning til at grensen for hva som utgjør et inngrep etter Grunnloven § 113 er noe usikker, og at det samme gjelder grensen for hva som er en kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, mener utvalget at undersøkelsesmetoden likevel bør lovfestes. På denne bakgrunnen foreslår utvalget å innta en bestemmelse om politiets adgang til å foreta en undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika som første ledd i forslaget til ny § 157 b i straffeprosessloven. Utvalget påpeker at en slik lovteknisk plassering markerer at politiet kan undersøke om det foreligger tegn og symptomer ved mistanke om en mindre narkotikaovertrødelse, samtidig som den viser at formålet med undersøkelsen må være å fremskaffe et bedre grunnlag for å avgjøre om spyttprøve, eventuelt urin- eller blodprøve, skal tas.

Når det gjelder de materielle vilkårene for å foreta en undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer på ruspåvirkning, mener utvalget at en «rimelig grunn» til mistanke om bruk av narkotika bør være tilstrekkelig. Utvalget viser til at undersøkelsen er moderat inngripende, og forutsetter at den som skal undersøkes, er samarbeidsvillig. Utvalget understreker imidlertid at mistankens styrke utover mistankekravet vil ha betydning som et moment i vurderingen av om det er et uforholdsmessig inngrep å undersøke om det foreligger tegn og symptomer hos den aktuelle personen. Utvalget foreslår at det også bør være et vilkår for undersøkelsen at det antas å være av betydning for opplysningen av saken. Siden det generelle forholdsmessighetskravet i straffeprosessloven § 170 a andre punktum er plassert i lovens fjerde del, foreslår utvalget at det presiseres i bestemmelsen at undersøkelsen forutsetter at det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Beslutningskompetansen foreslås å ligge hos polititjenestepersonen.

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. Utvalget nevner i den forbindelse at påliteligheten av å klarlegge ruspåvirkning gjennom undersøkelse av om det foreligger tegn og symptomer er noe omdiskutert, se NOU 2024: 12 punkt 14.2.2 side 255–256 med videre henvisning. Utvalget uttaler at det sentrale er at en slik undersøkelse er relativt lite inngripende, og at den gir et sikrere avgjørelsesgrunnlag når det vurderes om spyttprøve, eventuelt urin- eller blodprøve, skal tas.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser gir uttrykk for at de støtter forslaget om å lovregulere politiets adgang til å undersøke om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika: *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Norsk narkotikaforebyggende forening, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Porsgrunn kommune, Skien kommune, Sør-Vest politidistrikt, Trøndelag politidistrikt og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter*. Også *Øst politidistrikt* synes å stille seg positiv til forslaget. Det samme gjelder *Advokatforeningen*, gitt forutsetningen om at bruk av narkotika fremdeles skal være straffbart.

Oslo politidistrikt viser i sitt hørings svar til at bruk av metoden tegn og symptomer i praksis har

vært ansett som personransaking etter straffeprosessloven § 195, men er uansett enig med utvalget i at inngrepets art er såpass beskjedent at det ikke bør underlegges de samme vilkårene og kompetansereglene som kroppslige undersøkelser for øvrig. Politidistriktet er videre enig i at bruk av metoden vil være egnet til å avklare om videre undersøkelser er nødvendig, både i favør og disfavør av mistenkte. Også *Norsk narkotikaforebyggende forening* er av den oppfatningen at undersøkelse av tegn og symptomer er et lite inngripende tiltak, men viktig for å avklare mistanken. Foreningen mener at en lovregulering av metoden vil styrke rettssikkerheten og redusere muligheten for at det gjennomføres prøvetaking i saker hvor mistanken skyldes andre forhold.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt og Øst politidistrikt er enige med utvalget i at kompetansen til å beslutte at det skal foretas en undersøkelse av tegn og symptomer, bør ligge hos polititjenestepersonen på stedet. *Øst politidistrikt* viser til at det er polititjenestepersonen som har opplæring i metoden, og er nærmest til å vurdere nødvendigheten av undersøkelsen og til å tolke funnene.

Høringsinstansene som stiller seg negative til utvalgets forslag, er *Foreningen for human ruspolitikk, Foreningen Tryggere Ruspolitikk, Helsedirektoratet, Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse, Nasjonal kompetansetjeneste for tverrfaglig spesialisert rusbehandling, Nordland statsadvokatembeter, Oslo kommune, Preventio, proLAR NETT – Nasjonalt forbund for folk i LAR, Rogaland statsadvokatembeter, Rusfeltets hovedorganisasjon og Stiftelsen Kirkens Bymisjon*. Det er også en rekke privatpersoner som er kritiske til forslaget.

Blant høringsinstansene som stiller seg negative til forslaget, vises det gjennomgående til at politimetoden «tegn og symptomer» har fått kritikk i fagmiljøet for ikke å være tilstrekkelig vitenskapelig forankret. *Nordland statsadvokatembeter* skriver i sitt høringssvar:

«Forslaget til ny straffeprosesslov § 157 b som regulerer tegn og symptomertest og etterfølgende beslutning om spyttprøver støttes ikke. I nylig fagfelle vurdering av faget Tegn og symptomer ved Politihøgskolen ble det påvist manglende vitenskapelig forankring av opplæringsmaterialet. Det skaper spørsmål om validiteten av metoden i seg selv. På nåværende tidspunkt vil det neppe være grunnlag for å kunne lovfeste denne metoden som følge av de påviste svakheter ved opplæringen som er gitt.»

Rogaland statsadvokatembeter uttaler seg i samme retning, og bemerker at de heller ikke ser behov for lovregulering. *Foreningen Tryggere Ruspolitikk*, som har et lengre høringsinnspill om den manglende påliteligheten av metoden, uttaler:

«Etter vårt syn tilsier disse forholdene samlet sett at dagens tegn- og symptomundersøkelse ikke kan etablere skjellig grunn til mistanke når det bare foreligger rimelig grunn til mistanke fra før. Dette gjelder særlig når den innledende mistanken er basert på observasjoner som gjentas i undersøkelsen (for eksempel av pupillstørrelse), hvilket ikke sjelden vil være tilfelle. Hvis utvalgets foreslåtte fremgangsmåte skal implementeres og vedtas i lov, bør dette ikke skje før en vitenskapelig evaluering har dokumentert at undersøkelsen som skal brukes, er tilstrekkelig treffsikker.»

Også *Helsedirektoratet* stiller spørsmål ved om metoden kan være tilstrekkelig til å oppfylle kravet om skjellig grunn til mistanke om ulovlig bruk av narkotika. *Stiftelsen Kirkens Bymisjon* gir uttrykk for det samme. *Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse* viser i sitt høringssvar til at metoden har fått «sterk kritikk for å være faglig svak og blitt vurdert som mangelfull», og viser til at dersom metoden blir lovregulert til tross for dens svakheter, vil det kunne føre til feilaktige avgjørelser, noe som i sin tur kan undergrave tilliten til politiet. Videre er høringsinstansen bekymret for at bruk av metoden kan føre til at pasienter som lovlig bruker medikamenter foreskrevet av lege, feilaktig blir mistenkt for å bruke illegale rusmidler, under henvisning til at væremåte, oppførsel og pupillstørrelse kan være sammenfallende med bruk av illegale stoffer.

Trøndelag statsadvokatembeter stiller seg mer åpne til forslaget, men ber departementet holde øye med utviklingen i faget og den offentlige debatten om metoden:

«Til første ledd registrerer vi utvalgets understreking av at det ikke er tal om å lovfeste politimetoden 'tegn og symptomer', eller noen erkjennelse av at klarlegging av tegn og symptomer gir et relativt pålitelig svar på om en person har bruk narkotika. Likevel foreslås en slik klarlegging brukt som en inngang til å etablere skjellig grunn til mistanke om bruk av narkotika med påfølgende spyttprøve. Begrunnelsen er at det til tross for usikkerheten rundt metoden vil gi et sikrere avgjørelsesgrunnlag når det vurde-

res om prøvetaking bør skje. Vi er ikke uenig i dette, men har samtidig registrert debatten om den vitenskapelige kvaliteten på Politihøgskolens kurs om tegn og symptomer. Vi oppfordrer derfor departementet til å følge med på utviklingen av faget i det videre lovarbeidet.»

Norges institusjon for menneskerettigheter og Politidirektoratet gir uttrykk for lignende synspunkter.

6.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder utvalgets forslag om å innføre en bestemmelse som hjemler politiets adgang til å undersøke om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika ved mistanke om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Det vises til forslaget til ny § 33 første ledd i legemiddeloven. Riksadvokaten har pekt på undersøkelser av tegn og symptomer som et relevant og gjennomgående forholdsmessig etterforskningssteg ved mistanke om bruk av narkotika, se brev 9. april 2021 punkt 6.2 side 8. En slik undersøkelse vil etter departementets syn kunne bidra til et sikrere grunnlag for å avgjøre om rusmiddeltesting, herunder innhenting av spyttprøve, urinprøve eller blodprøve, kan og bør besluttes. På samme måte som utvalget mener departementet at grensen for hva som utgjør et inngrep etter Grunnloven § 113 i disse tilfellene, er noe usikker. Forslaget vil klargjøre lovgrunnlaget for de relativt lite inngripende undersøkelsene det her er tale om.

Departementet vil understreke at lovforslaget ikke innebærer en lovfesting av den konkrete politimetoden «tegn og symptomer» slik denne er utviklet av politiet og undervises og praktiseres i dag. Hvilke undersøkelser og observasjoner som kan gjøres innenfor rammen av bestemmelsen, vil bero på den til enhver tid gjeldende kunnskapen om hvordan tegn og symptomer på ruspåvirkning mest treffsikkert kan avdekkes gjennom fremgangsmåtene som er aktuelle. Departementet viser for øvrig til at adgangen til å gjennomføre undersøkelse av tegn og symptomer allerede er hjemlet i samferdselslovgivningen og annen lovgivning om pliktmessig avhold, se punkt 6.3.1.

Påliteligheten av å klarlegge ruspåvirkning gjennom undersøkelse av tegn og symptomer er noe omdiskutert, se NOU 2024: 12 punkt 14.2.2 side 255–256 med videre henvisning. Flere høringsinstanser tar på bakgrunn av dette til orde for at undersøkelsen ikke bør benyttes eller lovheimles. Til dette vil departementet bemerke at formålet med en undersøkelse av tegn og symptomer

på bruk av narkotika ikke skal være å fastslå at en person har brukt narkotika, men å fremskaffe et bedre grunnlag for å avgjøre om spyttprøve, eventuelt urin- eller blodprøve, skal tas, se punkt 6.2. I noen tilfeller kan undersøkelsen føre til at mistanken om narkotikabruk svekkes, mens den i andre tilfeller kan underbygge at det er grunn til å gå videre med undersøkelsene og for eksempel ta en spyttprøve. Dersom en undersøkelse av tegn og symptomer ikke kan gjennomføres, vil politiet i enda større grad måtte basere seg på mer overfladiske og tilfeldige observasjoner, noe som vil innebære økt risiko for unødige tvangsmiddelbruk. Departementet kan i lys av dette ikke se at spørsmålet om påliteligheten av undersøkelsen utgjør et tilstrekkelig tungtveiende argument mot at den bør benyttes eller lovheimles.

Når det gjelder de nærmere vilkårene for å iverksette en undersøkelse av tegn og symptomer, foreslår departementet å oppstille et vilkår om at det må være «skjellig grunn» til mistanke om bruk av narkotika. Dette innebærer et strengere mistankekrav enn det utvalget har foreslått. Departementet er enig med utvalget i at en undersøkelse av tegn og symptomer er relativt lite inngripende, og at den forutsetter at den som skal undersøkes, er samarbeidsvillig. Slik departementet ser det, bør mistankekravet likevel ikke være lempeligere enn det som gjelder etter straffeprosessloven §§ 157 og 195. De særlige hensynene som kan begrunne et lavere mistankekrav i samferdselslovgivningen mv., gjør seg etter departementets syn ikke gjeldende på samme måte for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Når mistankekravet settes til skjellig grunn til mistanke, vil mistankekravet for å undersøke tegn og symptomer være det samme som for å gjennomføre en rusmiddeltest, se punkt 6.2.7. At mistankekravene for disse undersøkelsene er like, innebærer at undersøkelser av tegn og symptomer i enda større grad vil ha som funksjon å hindre at det besluttes prøvetaking i tilfeller hvor mistanken skyldes andre forhold enn bruk av narkotika. Dette bidrar etter departementets syn til å imøtekomme innvendingene fra høringsinstansene som har vært kritiske til at undersøkelser av tegn og symptomer skal benyttes for å styrke bevisgrunnlaget for at noen har inntatt narkotika.

Departementet er ellers enig med utvalget i at det bør være et vilkår at undersøkelsen må antas å være av betydning for opplysningen av saken, og at den ikke må fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Departementet deler også utvalgets oppfatning om at kompetansen til å beslutte at undersøkelsen skal gjennomføres, bør tillegges polititjenesteperson. Inngrepets moderate karakter til-

sier at det ikke behov for legalitetskontroll av påtalemyndigheten i disse tilfellene.

6.4 Pågrepelse

6.4.1 Gjeldende rett

Pågrepelse er regulert i straffeprosessloven kapittel 14. Straffeprosessloven § 171 første ledd oppstiller 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 mistanken. Formuleringen «skjellig grunn» innebærer krav om sannsynlighetsovervekt for at vilkårene for straffansvar er oppfylt, se blant annet Rt. 2004 side 887 avsnitt 12. Strafferammekravet er «en eller flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Den gjeldende straffebestemmelsen om bruk og besittelse av narkotika i legemiddeloven § 31, jf. § 24, oppfyller dette strafferammekravet ved at overtredelser straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, «eller begge deler». Pågripelses hjemmelen i straffeprosessloven § 171 opererer med fire alternative pågripelsesgrunner, jf. første ledd nr. 1 til 4: unndragelsesfare, bevisforspillingsfare, gjentakelsesfare og at mistenkte «selv begjærer det av grunner som finnes fyldestgjørende». Når det gjelder unndragelsesfare, suppleres § 171 første ledd nr. 1 av § 173 andre ledd, som gjør unntak fra 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».

Pågrepelse kan ikke besluttes når det vil være et uforholdsmessig inngrep, jf. § 170 a andre punktum. Dersom mistenkte er under 18 år, fastslår § 174 at pågrepelse «ikke [bør] skje hvis det ikke er særlig påkrevd».

Pågrepelse besluttes i utgangspunktet av påtalemyndigheten, jf. § 175 første ledd første punktum. Polititjenestepersoner har likevel kompetanse til å beslutte pågrepelse «[n]år det er fare ved opphold», jf. § 176 første ledd første punktum. I tillegg kan polititjenestepersoner og andre beslutte pågrepelse «dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor», jf. § 176 første ledd andre punktum.

6.4.2 Forbudet mot vilkårlige frihetsberøvelser mv.

Etter Grunnloven § 94 første ledd må en frihetsberøvelse, herunder en pågrepelse, ha grunnlag i lov,

være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Grunnloven § 94 ble innført ved grunnlovsrevisjonen i 2014, som en videreføring og utvidelse av den tidligere bestemmelsen i Grunnloven § 99, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 22.6 side 116–117. Det må være forholdsmessighet mellom mål og middel, samtidig som det heller ikke kan foreligge noen form for myndighetsmisbruk, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 22.6 side 116.

Grunnloven § 94 ble utformet etter inspirasjon fra særlig EMK artikkel 5, som oppstiller krav til og skranke for frihetsberøvelser, herunder pågripelser. Formålet er å forby vilkårlige frihetsberøvelser, jf. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (6. utgave, København 2023) side 422 med videre henvisninger. Artikkel 5 nr. 1 fastsetter at frihetsberøvelse bare kan bare skje i tilfeller som nevnt nr. 1 bokstav a til f og i samsvar med lov. Artikkel 5 nr. 1 bokstav c åpner for pågrepelse av en person for å fremstille vedkommende for den kompetente rettslige myndighet dersom pågripelsen er i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov og det foreligger en rimelig mistanke om at personen har begått en straffbar handling, eller når det er rimelig grunn til å anse pågrepelse som nødvendig for å hindre vedkommende i å begå en straffbar handling eller i å flykte etter å ha gjort det.

Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b fastsetter at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn bare er tillatt «as a measure of last resort». Artikkel 37 bokstav b er forstått slik at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn bare kan skje der andre alternative tiltak ikke kan benyttes, se Prop. 135 L (2010–2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* punkt 7.1.1 side 49. Under henvisning til barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b fremholdt Menneskerettighetsutvalget at det skal mye til før frihetsberøvelse overfor barn vil være forholdsmessig etter Grunnloven § 94 første ledd, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 22.6 side 117. Det ble i den forbindelse også vist til Grunnloven § 104, der vernet om barns personlige integritet er særlig fremhevet.

6.4.3 Svensk og dansk rett

I svensk rett er adgangen til straffeprosessuell frihetsberøvelse som ledd i etterforskning regulert i rättegångsbalken 24 kap. Det kan grovt sett skilles mellom «anhållande» og «häktning». Häktning besluttes av retten og tilsvarende varetektsfengsling i

norsk straffeprosess. Anhållande besluttet av påtalemyndigheten og tilsvarende pågrep etter norsk rett. I tillegg kan «gripande» nevnes, 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.

I dansk rett reguleres frihetsberøvelse som straffeprosessuelt tvangsmiddel av reglene om «anholdelse» og «varetægtsfængsling». Anholdelse reguleres av retsplejeloven kap. 69, mens varetægtsfængsling reguleres av retsplejeloven kap. 70. Anholdelse er ment som en kortvarig frihetsberøvelse som normalt besluttet av politiet, mens varetægtsfængsling omfatter mer langvarig frihetsberøvelse som skal besluttet av retten. Dette tilsvarende forholdet mellom pågrep og varetektsfængsling etter norsk straffeprosesslov.

For en nærmere omtale av vilkårene for «anhållande» og «gripande» etter rättegångsbalken 28 kap. og «anholdelse» etter retsplejeloven kap. 69 vises det til NOU 2024: 12 punkt 14.3.3. Når det gjelder adgangen til pågrep i mindre alvorlige narkotikasaker, er det i svensk rett normalt ikke grunnlag for dette, se utredningen punkt 14.3.3 side 259. Pågrep kan imidlertid besluttet hvis lovbrøteren har ukjent identitet eller det er fare for at lovbrøteren unndrar seg strafforfølgningen ved å forlate landet. I dansk rett er erverv og besittelse av mindre mengder narkotika til egen bruk et straffbart forhold som i utgangspunktet oppfyller vilkårene for pågrep, se utredningen punkt 14.3.3 side 259.

6.4.4 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget foreslår en hjemmel for pågrep av den som mistenkes for bruk av narkotika eller erverv eller innehav av narkotika til egen bruk innenfor terskelverdiene, se NOU 2024: 12 punkt 14.3.5 side 260. Utvalget viser til at strafferammen i den foreslåtte bestemmelsen om mindre narkotikaovertridelser innebærer at den som mistenkes for befatning med narkotika til egen bruk, i utgangspunktet ikke vil kunne pågripes. Bare den særlige hjemmelen i straffeprosessloven § 173 andre ledd om unndragelsesfare vil åpne for pågrep. Etter utvalgets syn er det behov for en hjemmel for pågrep av den som mistenkes for mindre narkotikaovertridelser, ikke minst med henblikk på unndragelsesfare. Utvalget mener imidlertid at en slik hjemmel ikke bør begrenses til unndragelsesfare, da pågrep også kan være aktuelt på grunn av bevisforspillingsfare, for eksempel i forbindelse med ransaking eller ved kroppslig undersøkelse.

Utvalget foreslår å gi hjemmel for pågrep ved å tilføye den foreslåtte straffebestemmelsen til straffeprosessloven § 171 andre ledd, som i dag åpner for at pågrep kan skje overfor den som med skjellig grunn mistenkes for mindre tyveri etter straffeloven § 323.

6.4.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har hatt merknader til utvalgets forslag til lovendring for å videreføre pågripelsesadgangen ved mistanke om mindre narkotikaovertridelser, er *Nordland politidistrikt*, *riksadvokaten*, *Vest politidistrikt* og *Øst politidistrikt*. *Nordland politidistrikt* er i det vesentlige enig i utvalgets vurderinger og forslag til lovendring. *Vest politidistrikt* er enige i at det fortsatt bør være adgang til pågrep etter straffeprosessloven § 171, men bemerker at pågrep i disse sakene «i de fleste tilfeller fort vil være et uforholdsmessig inngrep». *Øst politidistrikt*, som også synes å stille seg positive til utvalgets forslag, uttaler følgende:

«Det kan forekomme tilfeller hvor pågrep for slike overtridelser kan være aktuelt. Eksempelvis kan det være aktuelt med en kortere pågrep i tilfeller hvor det gjøres funn av narkotika og det er tilstrekkelige holdepunkter for å tro at det er flere gjerningspersoner eller mer narkotika. Dette er likevel sjeldent en veldig aktuell problemstilling i saker som omhandler mindre mengde narkotika, og disse sakene vil ofte være ferdig etterforsket på stedet.»

Riksadvokaten viser i sitt høringssvar til sin uttalelse i brev 13. mai 2022 om at «skjellig grunn til mistanke om en rusavhengig befatning med narkotika til egen bruk som skal avgjøres med ubetinget påtaleunntatelse [...], danner ikke grunnlag for straffeprosessuelle tvangsmidler, utover beslag av synlig narkotika», og uttaler deretter:

«Standpunktet, som er nærmere behandlet i notat vedlagt brevet, gjelder naturlig nok også de tvangsmidler utvalget stiller spørsmål om. Overfor andre vil riksadvokaten anta – som et alminnelig utgangspunkt – at pågrep vil være uforholdsmessig i saker der mistanken kun gjelder bruk eller innehav av små mengder narkotika til egen bruk. En vil imidlertid ikke utelukke at det i spesielle tilfeller etter omstendighetene kan være grunnlag for kortvarig pågrep, for eksempel i tilfeller der pågripelsen anses nødvendig for å hindre at siktede unndrar seg straff.»

Etter hva departementet kan se, er det ingen høringsinstanser som har uttalt seg negativt om utvalgets forslag til endring i straffeprosessloven § 171 direkte. Det er imidlertid flere som generelt gir uttrykk for at de er kritiske til forslag som legger til rette for fortsatt bruk av tvangsmidler ved etterforskning av mindre narkotikaovertridelser. Dette gjelder blant annet *Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk*, *Mental Helse* og *Spero*.

6.4.6 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det fortsatt bør være hjemmel for pågrepelse ved mistanke om en mindre alvorlig narkotikaovertridelse, og at pågrepelsesadgangen ikke bør være begrenset til unndragelsesfare. Departementet opprettholder på denne bakgrunnen utvalgets forslag om å tilføye en henvisning til den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk i straffepro-

sessloven § 171 andre ledd, som følge av at tillegget «eller begge deler» i legemiddeloven § 31 andre ledd ikke beholdes, se punkt 4.8.3. Departementet vil samtidig understreke at pågrepelse i disse tilfellene sjelden vil oppfylle forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a andre punktum. Som riksadvokaten påpeker, kan det likevel ikke utelukkes at en kortvarig pågrepelse i spesielle tilfeller kan være forholdsmessig, for eksempel der pågrepelsen er nødvendig for å hindre at siktede unndrar seg straff.

Som påpekt av utvalget vil tilføyelsen av en slik henvisning i straffeprosessloven § 171 andre ledd formelt sett også åpne for varetektsfengsling på samme vilkår, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd. Dette vil imidlertid ikke innebære noen endring sammenlignet med gjeldende rett, jf. straffeloven § 231 og legemiddeloven § 24, jf. § 31, som begge oppfyller strafferammekravet i straffeprosessloven § 171.

7 Rådgivende enhet for russaker

7.1 Særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker – hjemmel for å ilegge flere oppmøter

7.1.1 Gjeldende rett

Ved lov 18. juni 2021 nr. 117, som trådte i kraft 1. juli 2022, ble alle kommuner pålagt å ha en rådgivende enhet for russaker, som har ansvar for å møte personer når oppmøte ved enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon for befatning med narkotika til egen bruk. Plikten til å ha en rådgivende enhet for russaker ble fastsatt i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b (senere endret til § 3-9 c). Lovendringen var et resultat av Stortingets behandling av Solberg-regjeringens forslag til rusreform, se punkt 2.2. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 c første ledd lyder slik:

«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.»

Lovendringen innebar også at det i straffeloven § 37 første ledd bokstav k (senere endret til bokstav j) ble gitt hjemmel til å sette særvilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker i saker om bruk, erverv, oppbevaring eller besittelse av narkotika til egen bruk. Straffeloven § 37 første ledd bokstav j fastslår at domfelte ved betinget fengselsstraff kan pålegges å:

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

Slikt særvilkår kan også fastsettes ved betinget påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 andre

og tredje ledd. Det kan også settes særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker ved betinget bot, jf. straffeloven § 53 fjerde ledd, og ved straffutmålingsutsettelse etter straffeloven § 60. Vilkåret kan ikke fastsettes sammen med ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a. Det er likevel ikke noe i veien for at oppmøte ved rådgivende enhet for russaker settes som vilkår i ungdomsplanen, jf. Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.5.5.1 side 76. I praksis fastsettes særvilkår om oppmøte ved enhetene i hovedsak gjennom betingede påtaleunntatelser gitt av påtalemyndigheten.

Straffeloven § 37 første ledd bokstav j gir ingen nærmere anvisning på hva som ligger i møteplikten ved rådgivende enhet for russaker, heller ikke hvor mange ganger siktede kan pålegges å møte ved enheten. Forarbeidene til bestemmelsen gir ingen veiledning om dette, men i innstillingen fra helse- og omsorgskomiteen bes Helsedirektoratet utforme faglige retningslinjer for enhetens arbeid, se Innst. 612 L (2020–2021) side 19. I Helsedirektoratets veiledende materiale «Rådgivende enhet for russaker» (publisert 6. oktober 2022, siste faglige endring 12. januar 2024), fremkommer det at vilkåret om oppmøte er oppfylt etter at lovbrøteren har møtt én gang. Dette er også etablert forvaltningspraksis og lagt til grunn av blant andre Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS), se NOU 2024: 12 punkt 16.6.1.1 side 294.

Gjennomføringen av et møte hos rådgivende enhet for russaker er i Helsedirektoratets veiledende materiale beskrevet som en samtale med vekt på samarbeid og relasjonsbygging. Enheten skal ifølge materialet gi kunnskapsbasert informasjon om virkninger og risiko ved bruk av ulike rusmidler, samt trygg bruk av rusmidler, og informere om ulike tjenestetilbud og frivillige hjelpetilbud som finnes i kommunen og i spesialisthelse-tjenesten. Det fremkommer videre at dersom personen ønsker videre helsehjelp, må rådgivende enhet gi tilstrekkelig informasjon slik at vedkommende kan ta et informert valg om helsehjelpen. Veiledningsmaterialet understreker at helsehjelp er basert på samtykke, og vil medføre undersøkelser og kartlegging av bruk av rusmidler, livssituasjon og eventuelle andre hjelpebehov.

Det ligger i dette at enhetenes oppgave er å informere lovbrøyteren om virkninger og risiko ved bruk av narkotika og gi informasjon om helse- og hjelpetilbud som er aktuelle. Det skal også legges vekt på samarbeid og relasjonsbygging, og informasjonen som gis bør tilpasses den enkeltes alder, situasjon og forhold til rusmidler. Dette innebærer at enheten kan innhente informasjon fra lovbrøyteren gjennom møtene. Gjennomføring av møte ved enhetene anses ikke som helsehjelp etter helselovgivningen, og enhetene skal ikke selv utøve helsehjelp for eksempel i form av kartlegging eller samtaleterapi. Dersom lovbrøyteren ønsker videre helsehjelp, skal enhetene henvise lovbrøyteren videre til relevante aktører i helsevesenet.

7.1.2 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget foreslår å endre straffeloven § 37 første ledd bokstav j slik at lovbrøyteren kan pålegges å møte inntil tre ganger hos rådgivende enhet for russaker. Begrunnelsen for forslaget er å sikre at formålet med den strafferettslige reaksjonen blir ivaretatt på en forsvarlig måte i den enkelte sak. Utvalget viser til innspill fra aktører som har påpekt at det i noen tilfeller kan være nødvendig med flere møter for å nå frem med relevant og tilpasset informasjon, og for at enhetene skal kunne komme i posisjon til å tilby passende hjelpetiltak. Det fremheves at det overfor ungdom kan være nødvendig å komme tilbake til enheten for å reflektere over temaer som har vært tatt opp i et tidligere møte, og at opptil tre møter derfor kan være hensiktsmessig for at reaksjonen skal ha best mulig effekt. Utvalget foreslår imidlertid at enhetene skal ha myndighet til å fritta for videre møteplikt i tilfeller hvor ytterligere møter vurderes å være unødvendig eller uhensiktsmessig.

Utvalget foreslår videre at det skal gjelde en tidsramme på inntil tre måneder for gjennomføringen av møtene. Utvalget peker på at det ikke bør gå for lang tid fra det straffbare forholdet begås, til personen blir innkalt til enheten, og at det heller ikke bør gå for lang tid mellom møtene. I de fleste tilfeller vil møtene ifølge utvalget kunne gjennomføres senest i løpet av seks uker, men for å ivareta eventuelle uforutsette hendelser eller behov for å utsette møter, foreslår utvalget at gjennomføringstiden bør kunne være inntil tre måneder.

Det pekes også på at påtalemyndigheten eller domstolen på reaksjonsstadiet vil ha begrenset grunnlag for å vurdere om den enkelte lovbrøyter bør gjennomføre ett eller flere møter, og hvor lang gjennomføringstiden bør være. Utvalget antar derfor at den praktiske hovedregelen vil være at det

fastsettes at lovbrøyteren skal gjennomføre inntil tre møter hos rådgivende enhet for russaker, med en gjennomføringstid på tre måneder.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er mange høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å åpne for at det kan pålegges inntil tre møter ved den rådgivende enheten for russaker. De aller fleste stiller seg positive til forslaget. Dette gjelder *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, ADHD Norge, Barneombudet, Bergen kommune, Blå Kors, Bærum kommune, Det Hvite Bånd, Fellesorganisasjonen, FMR: fellesskap – menneskeverd – rusfrihet, Helse Midt-Norge, Helsesykepleierne NSF, Hjelmeland kommune, Innlandet politidistrikt, Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS), Kragerø kommune, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Norsk narkotikaforebyggende forening, Norsk Politilederlag, Norsk Sykepleierforbunds faggruppe for sykepleiere innen psykisk helse og rus, Oslo kommune, Klinikk psykisk helse og avhengighet ved Oslo universitetssykehus, Politidirektoratet, proLAR NETT – Nasjonalt forbund for folk i LAR, Skien kommune, Stiftelsen CRUX, Vest politidistrikt, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter, Øst politidistrikt og Øvre Eiker kommune.*

Argumenter som går igjen fra høringsinstansene som er positive, er at det kan være behov for flere møter for å kunne kartlegge hjelpebehov på en hensiktsmessig måte. Det vises også til at det kan ta tid å bygge tillit, særlig overfor ungdom som i utgangspunktet ikke er motivert for endring. Samtidig fremheves det av flere høringsinstanser at enhetene må tilføres tilstrekkelig med ressurser og kompetanse for at de skal fungere optimalt, og at det er behov for felles regler om arbeidet i enhetene for å sikre ensartet praksis.

En høringsinstans som går imot forslaget, er *Oslo kommune*. Kommunen viser til at ordningen med rådgivende enhet for russaker av ulike grunner ikke har fungert etter hensikten, og at kun et fåtall personer i kommunen har blitt henvist til ordningen siden innføringen av den i juli 2022. Etter kommunens syn bør ordningen evalueres før det gjøres endringer i bestemmelsene om enhetens innhold, herunder om hvilke faktorer som har medvirket til at politiet har henvist så få til enhetene. Også *Psynapse* går mot forslaget om tre møter, og viser til at det ikke har noen hensikt å avkreve flere møter i tilfeller der personen i liten grad samarbeider og heller ikke er interessert i videre kartlegging. *Psynapse* støtter imidlertid at enhetene skal ha fullmakt til å fritta for ytterligere oppmøter dersom dette ikke anses hensiktsmessig.

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om forslaget uten å gi uttrykk for om de støtter eller motsetter seg forslaget. Flere av disse fremhever blant annet viktigheten av at det tilføres nok ressurser og kompetanse til enhetene. Dette gjelder blant annet *Blå Kors, Helsedirektoratet, Kragerø kommune, Kristiansand kommune, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk psykologforening, Marborg – brukerorganisasjon på rusfeltet, Porsgrunn kommune, Stiftelsen Kirkens Bymisjon og Trondheim kommune.*

7.1.4 Departementets vurdering

Regjeringen har et uttrykt mål om at de kommunale rådgivende enhetene for russaker skal benyttes i større grad enn i dag, se Meld. St. 5 (2024–2025) punkt 1.5 side 25. I punkt 4.9.3 over har departementet redegjort for at betinget påtaleunntatelse med særvilkår om oppmøte for rådgivende enhet for russaker skal være normalreaksjonen overfor personer under 18 år for overtredelser av den foreslåtte straffebestemmelsen om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. For å sikre at oppmøte ved enhetene skal ha størst mulig forebyggende effekt på videre rusmiddelbruk, foreslår departementet i tillegg å endre straffeloven § 37 første ledd bokstav j slik at det i saker om overtredelser av den foreslåtte straffebestemmelsen kan settes særvilkår om at lovbrøteren må møte inntil tre ganger ved rådgivende enhet for russaker, med en gjennomføringstid på inntil tre måneder, slik Rushåndhevingsutvalget har foreslått.

Særvilkår om oppmøte ved rådgivende enhet for russaker er en reaksjon som har til formål å bidra til å forebygge videre bruk av ulovlige rusmidler. Enhetene skal sørge for at lovbrøteren får informasjon om virkninger og risiko ved bruk av narkotika, og informasjon om helse- og tjenestetilbud som kan være aktuelt. Reaksjonen har først og fremst et individualpreventivt formål, ved at lovbrøteren motiveres til endring, og at det legges til rette for aktuelle hjelpetiltak som vil redusere risikoen for nye narkotikaovertridelser. Reaksjonen må imidlertid også antas å ha en viss allmennpreventiv virkning, fordi mange vil anse et særvilkår om oppmøte hos enhetene som en uønsket konsekvens av å bruke ulovlige rusmidler. Der som risikoen for en slik reaksjon oppleves som reell, kan dette ha en viss begrensende virkning på hvor mange som velger å bruke narkotika, noe som også er fremhevet av Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) overfor utvalget, se NOU 2024: 12 punkt 16.6.2 side 296.

Bakgrunnen for forslaget om å øke antallet møter for enhetene som kan ilegges, er innspill som utvalget mottok fra flere aktører om at ett møte ved rådgivende enhet for russaker ofte ikke er nok til å oppnå resultater, se NOU 2024: 12 punkt 16.6.2 side 296–297. Et innspill fra Kompetansesenter for rusfeltet (KORUS) er gjengitt slik (side 297):

«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 mer negativt innstilt til hjelpeapparatet og/eller være mindre motiverte. Da vil ikke ett møte holde.»

Departementet er enig i dette, og viser også til at utvalgets forslag har fått bred tilslutning i høringen. Departementet mener at inntil tre møter over en periode på inntil tre måneder vil øke mulighetene for at reaksjonen får den ønskede individualpreventive virkningen. Dette er særlig viktig overfor ungdom med rusmiddelproblemer, hvor det erfaringsmessig kan være behov for å jobbe med tillitsbygging og motivasjon over tid.

Det er et sentralt strafferettslig prinsipp at reaksjonen skal stå i et rimelig forhold til handlingens alvor. Ved utformingen av særvilkår som skal anvendes, må det påses at særvilkåret ikke blir uforholdsmessig inngripende. Ved overtredelser av forbudet mot befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, vil det alminnelige straffenivået i all hovedsak være bot, selv om det i det øverste sjiktet også kan være aktuelt med betinget fengselsstraff. Departementet mener i likhet med utvalget at et pålegg om oppmøte inntil tre ganger for rådgivende enhet for russaker normalt vil stå i et rimelig forhold til lovbruddets alvor. Det har i denne sammenhengen også betydning at formålet med reaksjonen først og fremst er individualpreventiv og at den skal forebygge mot videre rusmiddelbruk og bidra til at lovbrøteren får relevant helseinformasjon. Som nevnt i punkt 4.9.3 vil reaksjonen særlig være aktuell overfor barn og ungdom, hvor departementet mener at særvilkår om oppmøte for enhetene skal være en normalreaksjon. Bruken av særvilkåret overfor barn vil etter departementets syn være i tråd med statens særlige plikt til å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika, jf. barnekonvensjonen artikkel 33. Reaksjonen kan også være egnet for personer over 18 år, særlig for unge voksne og personer med begynnende rus-

middelproblemer. Departementet presiserer at det er påtalemyndighetens og domstolens oppgave å vurdere hva som er en riktig og forholdsmessig reaksjon i den enkelte saken.

Departementet mener som utvalget at de rådgivende enhetene bør ha adgang til å fritta lovbyteren fra oppmøteplikten dersom det anses åpenbart formålsløst å gjennomføre flere møter. Dette kan for eksempel være aktuelt hvis lovbyteren allerede i første møte tar imot tilbud om videre oppfølging i helsevesenet eller i det øvrige hjelpeapparatet. Fritak kan også være aktuelt hvis lovbyteren nylig har gjennomført møte hos enhetene for en annen mindre alvorlig narkotikaovertrødelse, og enheten anser det uhensiktsmessig å gjennomføre nye møter. Terskelen for å gi fritak bør imidlertid være relativt høy. Det at lovbyteren er umotivert eller selv ikke mener å ha behov for møtene, skal ikke i seg selv føre til fritak. Det kan nettopp være i disse tilfellene det ligger et potensial i å gjennomføre flere møter, noe som er i kjernen av begrunnelsen for lovforslaget.

Kravet om en gjennomføringstid på inntil tre måneder er ment å sikre at reaksjonen gjennomføres innen rimelig tid. Det er generelt ønskelig at straffereaksjoner gjennomføres så raskt som mulig etter at lovbruddet er begått. En rask reaksjon må antas å gi den beste individualpreventive virkningen, i tillegg til at lovbyteren slipper belastningen med å ha reaksjonen «hengende over seg» i lang tid. Dette gjør seg ikke minst gjeldende for særvilkåret om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker, hvor et sentralt formål er å forebygge ytterligere bruk av skadelige rusmidler hos ungdom. Departementet antar at tre møter ofte vil kunne gjennomføres i løpet av noen uker, og det bør tilstrebes at møtene gjennomføres raskere enn tre måneder. Departementet mener imidlertid det er nødvendig med en gjennomføringstid på inntil tre måneder for å ta høyde for at det i enkelttilfeller kan ta lengre tid å gjennomføre møtene.

7.2 Henvisning til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak

7.2.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at politiet og påtalemyndigheten har plikt til å etterforske og påtale straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 62 a. Denne plikten må imidlertid ses i lys av vilkårene for å iverksette etterforskning, jf. § 224 første ledd om at 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». I tillegg er det klart at politiet, også i tilfeller hvor vilkårene for etterforskning er oppfylt, har en skjønnsmessig adgang til å vurdere om etterforskning bør iverksettes, blant annet utfra ressurs- og prioriterings hensyn. Rushåndhevingsutvalget har redegjort for prinsippene for iverksetting, avgrensning og avslutning av etterforskningen i NOU 2024: 12 punkt 12.3.1 side 196–198.

Vurderingen av hvorvidt etterforskning kan og bør iverksettes, vil stikkordsmessig bero på momentene sannsynlighet, forholdsmessighet og saklighet, se riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning. Momentet sannsynlighet handler om hvor sannsynlig det er, utfra de foreliggende omstendighetene, at det foreligger et straffbart forhold. I alminnelighet bør det foreligge opplysninger om arten og omfanget av det straffbare forholdet, og det bør være visse holdepunkter for hvor og når forholdet er begått. Forholdsmessigheten av å iverksette etterforskning vil blant annet bero på hvor alvorlig det straffbare forholdet det er snakk om, er. Ved mindre alvorlige straffbare forhold er det større rom for å unnlate å iverksette etterforskning enn ved alvorlige forhold. Andre momenter i forholdsmessighetsvurderingen vil være hvor omfattende og inngripende etterforskningsskritt som må gjennomføres, og hvilke interesser som taler for å gjennomføre etterforskning. De interessene som en etterforskning skal ivareta, må ligge innenfor rammen av straffeprosessloven § 226 om hva som kan være formålet med etterforskning.

Når politiet gjennom anmeldelse eller på annen måte får opplysninger om befatning med en mindre mengde narkotika til egen bruk, vil det alminnelige utgangspunktet være at politiet skal etterforske og påtale forholdet. Slike narkotikaovertrødelsener har imidlertid generelt en moderat alvorlighetsgrad, og politiet har dermed et nokså stort handlingsrom til å unnlate å iverksette etterforskning. Blant annet kan karakteren av opplysningene og bevisituasjonen tilsi at det ikke er rimelig grunn til å etterforske forholdet. Det kan for eksempel være hvis politiet mottar en generell bekymring om at en person bruker narkotika jevnlig. Det vil også ha betydning hvem som har begått lovbruddet. Hvis lovbyteren er rusmiddelavhengig og antas å oppfylle forutsetningene for ubetinget påtaleunntattelse eller straffutmålingsfravall, se punkt 5.6, vil det normalt ikke være rimelig grunn til å etterforske forholdet. Dette synes også lagt til grunn i riksadvokatens brev 13. mai 2022. Hvis lovbyteren derimot er et barn med rusmiddelproblemer, er lovbyterens lave alder et moment som isolert

kan tale for å iverksette etterforskning. Overfor barn og ungdom er det et legitimt formål å søke å realisere den individualpreventive virkningen som ligger i en betinget påtaleunntatelse med særvilkår.

Hvis etterforskning først er iverksatt, må det treffes en påtaleavgjørelse i saken, som enten kan være negativ (henleggelse) eller positiv (at det utferdiges tiltale, forelegg eller påtaleunntatelse mv.). Viktige henleggelsesgrunner er regulert i straffeprosessloven § 62 a andre ledd, hvor det fremgår at saken skal henlegges dersom straffansvar ikke kan gjøres gjeldende av rettslige eller bevismessige grunner. I § 62 a tredje ledd er det fastsatt at saken også kan henlegges dersom straffeforfølgning ikke er i det offentliges interesse og nærmere angitte vilkår er oppfylt.

I tilfeller hvor politiet ikke iverksetter etterforskning eller henlegger straffesaken, reguleres politiets eventuelle videre arbeid med saksforholdet ikke av straffeprosessloven. Politiets oppgaveutførelse i slike tilfeller anses gjerne som forebyggende arbeid, som reguleres av politiloven. Politiloven gir politiet ulike verktøy i det forebyggende arbeidet, ikke minst overfor barn. Det følger blant annet av § 13 at politiet ved bekymring knyttet til barn kan bringe barnet til vergen og kalle inn til bekymringssamtale. Politiet har også plikt til å varsle barnevernet etter barnevernsloven § 13-2, blant annet når et barn har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd eller har utvist problematisk bruk av rusmidler. Politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet er beskrevet i Meld. St. 5 (2024–2025) punkt 5.4.3 side 57–65. Det vises også til Politidirektoratets nasjonale retningslinje for politiets rolle i rusforebyggende arbeid, datert 14. desember 2023.

I de nasjonale retningslinjene er det gitt føringer for politiets samhandling med andre aktører i det rusforebyggende arbeidet («tverretattlig samarbeid»). Det er beskrevet at samarbeidet mellom kommune og politi er av sentral betydning, og det vises også til SLT-modellen (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) hvor kommune og politi er hovedaktørene. Etter helse- og omsorgstjenesteloven har kommunen ansvar for å yte tjenester til personer med rusmiddelproblemer og rusmiddellidelser. De nasjonale retningslinjene forutsetter at politiet etter samtykke kan henvise personer med rusutfordringer til kommunale hjelpetiltak. I Meld. St. 5 (2024–2025) beskrives kommunenes ansvar og tjenestetilbud på rusfeltet, herunder SLT-modellen. Det opplyses i punkt 5.4.3 side 63 at SLT-modellen benyttes i rundt 190 kommuner.

Politiet har i dag ikke lovgrunnlag for å henvise personer til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak. Dette reflekteres i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 c, som fastslår at enhetene har ansvar for å motta personer som er ilagt oppmøteplikt som særvilkår for en straffereettslig reaksjon. Enhetene har med andre ord ingen plikt til å motta personer som henvises utenfor straffesak. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunene kan tilby en utvidet funksjon gjennom rådgivende enhet for russaker, slik at enhetene kan benyttes også utenfor straffesak. En slik utvidet funksjon er etablert som en prøveordning i enkelte bydeler i Oslo kommune.

7.2.2 Rushåndhevingsutvalgets forslag

Utvalget har foreslått en ny bestemmelse som åpner for at politiet og påtalemyndigheten kan henvise personer til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak. Forslaget går for det første ut på at politiet, i stedet for å iverksette etterforskning av en mindre narkotikaovertrødelse, kan velge å henvise lovbyrteren til rådgivende enhet for russaker. Videre foreslås det at påtalemyndigheten kan beslutte å henlegge en sak om mindre narkotikaovertrødelse og samtidig henvise lovbyrteren til rådgivende enhet for russaker. Forslaget oppstiller også momenter som skal ha betydning i vurderingen av om henvisning skal foretas. Det er samtidig foreslått endringer i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 c for å presisere at enhetene plikter å motta personer som henvises etter bestemmelsen i straffeprosessloven. Etter forslaget har lovbyrteren ikke noen plikt til å møte hos rådgivende enhet etter henvisning, og manglende oppmøte får ingen konsekvenser verken strafferettslig eller på annen måte.

Som bakgrunn for forslaget bemerker utvalget at politiet til en viss grad kan unnlate å iverksette etterforskning ved mistanke om bruk av narkotika og erverv eller innehav av narkotika til egen bruk, men at reguleringen er vag. Utvalget uttaler videre at straffeprosessloven § 62 a tredje ledd åpner for at påtalemyndigheten kan henlegge en straffesak «når forfølgning ikke er i det offentliges interesse». Også på dette punktet påpeker utvalget at reguleringen gir lite veiledning om når dette er berettiget. Utvalget uttaler videre at i tilfeller hvor politiet velger å ikke iverksette etterforskning, eller straffesaken henlegges, kan det i noen tilfeller være naturlig å formidle relevant informasjon om personen til rådgivende enhet for russaker. Dette vil bidra til at flere personer med et mulig hjelpebehov får tilbud om informasjon og rådgivning.

Utvalget foreslår at bestemmelsen bør plasseres i straffeprosessloven kapittel 7 om påtalevedtak, som ny § 71 d. De øvrige bestemmelsene i §§ 71 a til 71 c gir hjemmel for enkelte typer påtalevedtak. I tråd med dette synes utvalget å legge til grunn at den foreslåtte bestemmelsen ikke bare skal gi hjemmel til å henvide til rådgivende enhet utenfor straffesak, men at det også skal forstås som en særlig hjemmel til å unnlate å iverksette etterforskning eller å henlegge en sak om mindre narkotikaovertrødelse. Det vises til NOU 2024: 12 punkt 17.5.1 side 318–320.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 71 d, støtter overordnet sett utvalgets forslag om å lovfeste politiets og påtalemyndighetens mulighet til å henvide personer til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak. Dette gjelder *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan, ADHD Norge, Advokatforeningen, Barneombudet, Bærum kommune, Det Hvite Bånd, Helsedirektoratet, Helsesykepleierne NSF, Hjelmeland kommune, Innlandet politidistrikt, Kragerø kommune, Norsk narkotikaforbyggende forening, Norsk politilederslag, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Porsgrunn kommune, Psynapse, Skien kommune, Sør-Øst politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter, Vest politidistrikt og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter.*

Flere høringsinstanser fremhever det som positivt at forslaget vil føre til økt bruk av enhetene, og at det er nyttig med forebyggende tiltak utenfor straffesporet. *Barneombudet* støtter at politiet gis større skjønnsfrihet, og gir uttrykk for at forslaget «bringer norsk lovgivning bedre i samsvar med FN's barnekonvensjon og anbefalinger fra FN's barnekomite». Dette dreier seg om at statene i størst mulig grad bør hjelpe barn som begår lovbrudd, utenfor straffesporet.

Riksadvokaten er i utgangspunktet positiv til at politiet gis hjemmel til å henvide til rådgivende enhet, men stiller spørsmål ved om den foreslåtte utformingen av straffeprosessloven § 71 d medfører at politiets mulighetsrom blir snevrere enn i dag, ved at det, slik riksadvokaten forstår forslaget, *normalt* skal henvises til rådgivende enhet i de aktuelle situasjonene. Riksadvokaten mener også at en bestemmelse som dette mer naturlig hører hjemme i politiloven:

«Foruten at snevrere valgmuligheter for politiet som beskrevet foran ville stå i et spennings-

forhold til oppportunitetsprinsippet og generelle føringer for ressursstyringen i politiet og påtalemyndigheten, vil riksadvokaten særlig vise til at det materielle innholdet i en bestemmelse om oppfølging fra politiets side utenfor straffesakssporet hører mer naturlig hjemme i politiloven, for eksempel i kapittel 2.»

Oslo politidistrikt går imot forslaget, og viser til at en mer treffende avgjørelseskode for henleggelse og henvisning til rådgivende enhet, antakeligvis er «overføring til forvaltningen» i medhold av straffeprosessloven § 71 c. Fordi adgangen til å henlegge straffesaker og henvide dem til forvaltningsmessig oppfølging finnes allerede, og det er gitt føringer om dette i riksadvokatens rundskriv, mener Oslo politidistrikt at det ikke er behov for den foreslåtte bestemmelsen. Slik Oslo politidistrikt ser det, vil det være en bedre løsning at riksadvokaten oppdaterer sitt rundskriv for så vidt gjelder henvisning til rådgivende enhet.

Foreningen Tryggere Ruspolitikk er i utgangspunktet positive til en ordning med henvisning til frivillig oppfølging ved rådgivende enhet for russaker. Foreningen stiller seg imidlertid tvilende til at politiet vil ta i bruk en slik ordning med mindre den henviste plikter å møte. Det foreslås derfor at adgangen heller utformes som en påleggshjemmel som skissert i Prop. 92 L (2020–2021). *Rusfeltets hovedorganisasjon* uttaler at ingen som frivillig henvender seg til kommunenes helse- og sosialtjenester, blir avvist, og at det derfor kan argumenteres med at en ordning med frivillig henvisning til rådgivende enhet for russaker er unødvendig.

Helsedirektoratet anbefaler å bruke begrepet «tilvise» i stedet for begrepet «henvide». Dette for å tydeliggjøre forskjellen mellom helsepersonells henvisning til helsehjelp og politiets tilvisning til veiledning hos rådgivende enhet for russaker.

7.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener at politiet bør kunne henvide til de rådgivende enhetene for russaker som et forebyggende tiltak utenfor straffesak, det vil si i tilfeller hvor det ikke iverksettes etterforskning av en mindre narkotikaovertrødelse, eller hvor en opprettet straffesak ender med henleggelse eller frifinnelse. Dette er overordnet i tråd med Rus-håndhevingsutvalgets forslag, som støttes av en rekke høringsinstanser.

Formålet med en slik ordning er å sikre at personer som antas å bruke narkotika, får et tilbud om et møte hos rådgivende enhet for russaker, hvor

det gis informasjon og råd om aktuelle hjelpetilbud. Ordningen skal blant annet fange opp tilfeller hvor det er grunn til bekymring om narkotikabruk, men hvor opplysningene i saken ikke gir tilstrekkelig grunnlag for etterforskning eller en strafferettslig reaksjon. Fordi ordningen skal være frivillig, er det etter departementets syn forsvarlig å operere med et lavere beviskrav for å anta at personen har hatt befatning med narkotika. Det vil bidra til at flere personer kan henvises til rådgivende enhet for russaker. Hensikten er at de rådgivende enhetene skal få en viktigere forebyggende funksjon enn i dag, og at flere personer skal få hjelp.

Hjemmelen for henvisning til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak bør etter departementets syn plasseres i politiloven kapittel II «Om utførelsen av polititjenesten», slik også riksadvokaten har gitt uttrykk for i høringen. Kapitlet inneholder flere sentrale bestemmelser om politiets forebyggende arbeid, herunder inn- grep overfor barn i § 13. Plasseringen av hjemmelen i politiloven passer best med at henvisning skal være et forebyggende virkemiddel for politiet utenfor straffesak. Bestemmelsen foreslås plassert som ny § 9 a. Forslaget er ikke ment å påvirke terskelen for å iverksette etterforskning eller valget av påtalevedtak i tilfeller hvor etterforskning er iverksatt. Hjemmelen for henvisning er utelukkende ment som et virkemiddel i tilfeller hvor politiet etter en ordinær vurdering finner at det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, eller at saken skal henlegges. Det vises til redegjørelsen i punkt 7.2.1 for vilkårene for iverksettelse av etterforskning og politiets skjønnsmessige kompetanse til å unnlate å iverksette etterforskning i tilfeller hvor vilkårene er oppfylt.

Departementet har vurdert innspillet fra Foreningen Tryggere Ruspolitikk om at oppmøte bør være obligatorisk for den som henvises til enhetene utenfor straffesak, for å sikre at politiet tar i bruk en slik hjemmel. På det nåværende tidspunktet vurderer departementet det slik at oppmøte i disse tilfellene bør være frivillig. Ettersom forslagene her bygger på at bruk og befatning med narkotika er straffbart, bør pliktig oppmøte være forbeholdt tilfeller hvor oppmøte settes som særvilkår for en strafferettslig reaksjon, det vil si hvor det er bevist etter det strafferettslige beviskravet at personen har begått en overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24. Henvisning til rådgivende enhet for russaker etter politiloven er ment som et supplement til den strafferettslige ordningen. Nettopp ved at henvisning etter politiloven skal være frivillig, vil ordningen utfylle det strafferettslige systemet. Etter departementets syn vil det ikke være hensiktsmessig å ha to ulike ordninger for pålegg om pliktig oppmøte for de rådgivende enhetene for russaker. Henvisning skal også kunne skje etter et lavere beviskrav, noe som best samsvarer med at ordningen er frivillig.

Departementet foreslår å benytte ordet «hen- vise» om politiets beslutning etter politiloven § 9 a, og at det samme ordet benyttes i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 c. Etter hva departementet kan se, har begrepet ingen etablert rettslig betydning i dag, verken etter politiloven eller helse- og omsorgstjenesteloven. Departementet ser derfor ikke at det er behov for å benytte et annet begrep for å markere forskjellen mellom henvisning til helsehjelp og henvisning til veiledning ved rådgivende enhet for russaker, slik Helsedirektoratet har gitt innspill om i høringen.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår i denne proposisjonen en ny straffebestemmelse i legemiddeloven som rammer befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Forslaget innebærer at grensen mellom narkotikaovertrедelser etter straffeloven § 231 og legemiddeloven flyttes. Enkelte forhold som i dag straffes etter straffeloven § 231, vil i stedet straffes etter legemiddeloven. I tillegg foreslås det å lovfeste en særlig reaksjonsordning for rusmiddelavhengige og en hjemmel for bruk av rusmiddeltesting og undersøkelser av tegn og symptomer på bruk av narkotika.

Hvorvidt lovendringene i praksis vil få betydning for antallet anmeldelser, avhenger av politiets og påtalemyndighetens prioriteringer og er derfor ikke mulig å tallfeste på forhånd. På bakgrunn av riksadvokatens prioriteringsrundskriv er det grunn til å anta at sakene ikke vil være blant de høyt prioriterte, og at de i første rekke vil oppstå som ledd i politiets ordenstjeneste. Det antas likevel at endringene vil kunne medføre en viss økning i antallet saker, men at sakene som regel vil kreve begrenset etterforskningsinnsats utover patruljens arbeid på stedet. En eventuell økning i tid brukt av patrulje på stedet antas ikke å medføre vesentlige merkostnader. I den grad forslagene vil føre til at flere overtrедelser avdekkes, vil dette kunne medføre flere beslag av narkotika. Det vil igjen føre til en økt innsendelse av narkotikabeslag til Kripos for registrering og destruksjon. Gitt at økningen i antall saker trolig ikke vil være betydelig, antas det at økningen i antall beslag ikke vil medføre vesentlige merkostnader. Av samme grunn legger departementet til grunn at en eventuell økning i antallet oppklarte saker ikke vil medføre vesentlige merkostnader for domstolene, Konfliktrådet eller kriminalomsorgen.

Innføringen av en hjemmel for påtalemyndigheten til å beslutte rusmiddeltesting i mindre alvorlige narkotikasaker, i første rekke spyttprøver, vil medføre at politiet må kjøpe inn prøve-

takingsutstyr. Prisen på prøvetakingsutstyr for spyttprøver ligger på omtrent samme nivå som for urinprøver. Også prisen på analyse av spyttprøvene ligger på samme nivå som urinprøver. En eventuell økning i antallet narkotikasaker vil medføre økte kostnader til prøvetakingsutstyr og analyse, men på bakgrunn av antallet saker det trolig er snakk om, legges det til grunn at økningen ikke vil medføre vesentlige merkostnader. Det vil i tillegg være behov for opplæringstiltak for polititjenestepersoner i prøvetaking og behandling av spyttprøver. Det legges til grunn at nødvendig opplæring lar seg gjennomføre ved interne opplæringstiltak i politiet.

Forslagene i proposisjonen vil også få visse økonomiske konsekvenser for kommunene. I den grad forslagene fører til flere oppklarte saker og flere strafferettslige reaksjoner med vilkår om oppmøte hos rådgivende enhet for russaker, se punkt 7.1.4, vil dette medføre en økning i antallet møter i enhetene. Videre vil forslaget om at det som særvilkår kan pålegges inntil tre møter i løpet av tre måneder, innebære at den enkelte saken vil kunne bli mer ressurskrevende for de rådgivende enhetene. I tillegg vil forslaget om å innføre en hjemmel til å henvise til de rådgivende enhetene utenfor straffesak kunne innebære flere saker for enhetene. Departementet understreker at oppgavene som de rådgivende enhetene er gitt etter loven, ikke går ut på å yte behandlings- og oppfølgingstjenester. Enhetene er et møtepunkt for å gi tilpasset råd og veiledning, informasjon om risiko og konsekvenser ved narkotikabruk, og eventuelt tilbud om kartlegging og utredning av tjenestebehov. I og med at enhetene allerede er opprettet og systemene etablert, vil merkostnadene ved forslagene begrense seg til arbeid med innkalling til og planlegging og gjennomføring av flere møter enn i dag. Departementet legger til grunn at eventuelle merkostnader kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

9.1 Til endringene i straffeprosessloven

Til § 171

I *andre ledd* tilføyes en henvisning til legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Endringen innebærer at strafferammekravet i straffeprosessloven § 171 ikke vil være til hinder for pågrep ved mistanke om bruk av narkotika eller erverv eller oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. Bakgrunnen for endringen er at den endrede strafferammen i legemiddeloven § 31 andre ledd ikke lenger oppfyller strafferammekravet i straffeprosessloven § 171. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 6.4.6.

9.2 Til endringene i legemiddeloven

Til § 24

Første ledd endres slik at «erverv» legges til i forbudet mot befatning med narkotika, og at «oppbevaring» erstatter befatningsmåten «besittelse». Bakgrunnen for endringen er at departementet foreslår en ny straffebestemmelse i legemiddeloven § 31 andre ledd om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, se de alminnelige merknadene i punkt 4.3.3 og merknadene til § 31 andre ledd. Forslaget går ut på at straffansvaret for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, som tidligere delvis ble rammet av både legemiddeloven og straffeloven § 231, nå rammes av én samlet straffebestemmelse i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd.

Erverv og oppbevaring skal forstås på samme måte som de tilsvarende befatningsmåtene i straffeloven § 231. At besittelse utgår fra legemiddeloven § 24 første ledd, medfører imidlertid at befatningsmåten oppbevaring ikke lenger har noen nedre grense mot besittelse, og dermed også omfatter befatning med noen få brukerdoser narkotika til egen bruk. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende rett, se punkt 4.1.1. Befatningsmåten «bruk» videreføres, og skal forstås på samme måte som tidligere.

Til § 31

Andre ledd inneholder en ny, samlet strafferettslig regulering av bruk av narkotika og erverv og oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 4.3.3. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forbudet mot befatning med narkotika i § 24 første ledd, se merknadene til denne bestemmelsen.

Første punktum setter straffen for bruk av narkotika og erverv og oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk til bot eller fengsel inntil seks måneder. For forhold som tidligere ble rammet av straffeloven § 231, men som nå vil omfattes av den nye straffebestemmelsen i § 31 andre ledd, er strafferammen senket fra bot eller fengsel inntil to år. Tillegget «eller begge deler» i strafferammen i nåværende § 31 andre ledd, er ikke beholdt. Straffeprosessloven § 171 foreslås derfor endret for å beholde hjemmelen for pågrep, se merknaden til § 171 og de alminnelige merknadene i punkt 6.4.6.

For at erverv eller oppbevaring skal straffes etter legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, i stedet for etter straffeloven § 231, må befatningen gjelde «en mindre mengde» narkotika til «egen bruk». Hva som er «en mindre mengde» narkotika, skal avgjøres med utgangspunkt i de veiledende mengdegrensene som er angitt av departementet i punkt 4.6.3. De veiledende mengdegrensene som er angitt, ligger høyere enn den øvre grensen for besittelse etter gjeldende rett (ca. 1–2 brukerdoser). Dette innebærer at grensedragningen mellom legemiddeloven og straffeloven § 231 forskyves, i tråd med de veiledende mengdegrensene.

For stoffer som det ikke er angitt veiledende mengdegrensener for, må det foretas en skjønnsmessig vurdering av om befatningen gjelder «en mindre mengde». I vurderingen bør det foretas en sammenligning av den aktuelle typen og mengden stoff med stoffer som det er fastsatt en mengdegrense for, blant annet utfra stoffets virkninger og skadepotensial. Det vises til HR-2017-1675-A avsnitt 9, som beskriver den tilsvarende frem-

gangsmåten ved straffutmåling for stoffer som det ikke er noe etablert reaksjonsnivå for.

Ved samtidig befatning med flere stoffer innenfor de angitte mengdegrensene kan inntil tre stoffer opp til mengdegrensene anses som «en mindre mengde» narkotika, se de alminnelige merknadene i punkt 4.7.3.

Vilkåret om «egen bruk» innebærer at narkotikaen faktisk må være tiltenkt lovbrysterens egen bruk. Dersom formålet er videre overdragelse, herunder salg, er vilkåret ikke oppfylt. Det samme gjelder hvis formålet er å dele narkotikaen vederlagsfritt med venner eller andre. Det ordinære strafferettslige beviskravet må være oppfylt for å legge til grunn at formålet er et annet enn egen bruk, noe som innebærer at rimelig tvil skal komme lovbrysterens til gode. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 4.5.3.

Lovendringen innebærer i hovedsak ingen endringer i det alminnelige straffenivået for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk. Reaksjonsfastsettelsen overfor barn og unge er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 4.9.3.

Andre punktum lovfester og presiserer den særlige reaksjonsordningen for personer med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 5.6. Reaksjonsordningen er begrenset til personer over 18 år. I tilfeller som omfattes av reaksjonsordningen, skal reaksjonen normalt være ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 første ledd eller straffutmålingsfravall etter straffeloven § 61.

Om lovbrysterens har et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, må avgjøres etter en helhetsvurdering der en rekke momenter vil være relevante, se nedenfor. Det er snakk om en rettslig vurdering, ikke en medisinsk. Hvorvidt lovbrysterens har en avhengighetsdiagnose etter ICD-10, vil være relevant i vurderingen, men ikke avgjørende i noen retning. Vurderingen er objektiv, noe som innebærer at personens subjektive oppfatning av egne rusmiddelproblemer ikke er avgjørende. Vurderingen må blant annet foretas på bakgrunn av tidligere rusmiddelhistorikk og eventuell behandlingshistorikk, i tillegg til tidligere straffereaksjoner for narkotikarelaterte forhold. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 5.6.2.

Omfanget av rusmiddelbruken står sentralt i vurderingen, og det må generelt kreves en langvarig og omfattende bruk av ulovlige rusmidler. Normalt må det kreves at personen gjennom år har utviklet et så omfattende rusmiddelproblem at

vedkommende bruker det aktuelle stoffet daglig. Jevnlig bruk av narkotika, for eksempel i helger eller på fester, vil normalt ikke være av et tilstrekkelig omfang. Det kan likevel tenkes personer med periodevis rusmiddelbruk, som regelmessig inntar betydelige mengder ulovlige rusmidler i kortere perioder etterfulgt av perioder med avholdenhet, som kan anses å oppfylle lovens vilkår.

Hvilken type rusmiddel problemene gjelder, vil også ha betydning i vurderingen. Omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer vil normalt være forbundet med bruk av svært avhengighetskapende stoffer som for eksempel heroin og andre opioider. Det kan imidlertid ikke utelukkes at bruk av andre stoffer, blant annet cannabis, kan kvalifisere til et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem. Det må også tas i betraktning at personer kan være avhengig av flere stoffer, og at blanding bruk er vanlig blant rusmiddelavhengige. Enkelte stoffer har imidlertid lavt avhengighetspotensial, for eksempel LSD. Befatning med slike stoffer vil i liten grad være forbundet med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer i lovens forstand.

Inntaksmåten for rusmiddelet vil normalt ha mindre betydning enn typen rusmiddel, men kan etter omstendighetene ha betydning i vurderingen. At rusmiddelet injiseres, kan tale for at rusmiddelproblemet er omfattende og alvorlig. Andre inntaksmåter vil imidlertid ikke i seg selv tale for det motsatte.

Lovbrysterens funksjonsevne og generelle livssituasjon er viktige momenter i vurderingen. Reaksjonsordningen skal først og fremst ivareta personer som har en livsstil og helsetilstand preget av ulovlig rusmiddelbruk. Arbeidsledighet, psykiske og fysiske helseproblemer og lavt funksjonsnivå er momenter som vil tale for at vilkåret er oppfylt. Mer velfungerende rusmiddelavhengige, for eksempel personer som fungerer i vanlig arbeid eller annen sysselsetting, vil ofte ikke ha et tilstrekkelig omfattende og alvorlig rusmiddelproblem til at vilkårene er oppfylt.

At lovbrysterens «normalt» skal slippe følbare straffereaksjoner, innebærer at reaksjonsordningen gjelder for normaltillfellene, og at unntak kan tenkes i tilfeller hvor omstendighetene tilsier en annen reaksjon. Det skal særlig legges vekt på om hensynet til straffens formål og virkninger for øvrig tilsier at det bør utmåles en annen reaksjon, se til sammenligning straffeloven § 61 andre ledd. Terskelen for å fravike utgangspunktet om ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfravall skal være høy. Unntak er bare aktuelt i spesielle tilfeller der tungtveiende hensyn tilsier at det rea-

geres med straff, for eksempel der lovbrøyteren har befatning med narkotika på en måte som forulemper andre eller av andre grunner er særlig samfunnsskadelig. Dette må avgjøres konkret, og de nærmere grensedragningene må utvikles gjennom påtalemyndighetens og domstolens praksis. At lovbruddet har skjedd på offentlig sted eller i et åpent rusmiljø, er i utgangspunktet ikke noe som gir grunn til å fravike hovedregelen. Hovedregelen om ubetinget påtaleunntatelse eller straffutmålingsfracfall skal heller ikke fravikes alene med den begrunnelse at den rusmiddelavhengige ikke har et etablert forhold til helsevesenet og hjelpeapparatet for øvrig. Dersom en person med et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem ikke er i kontakt med hjelpeapparatet fra før, kan politiet henvisse personen til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak, i tråd med den nye hjemmelen i politiloven § 9 a.

Reaksjonsordningen for personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer gjelder også ved gjentatte overtredelser av § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, se nærmere i de alminnelige merknadene i punkt 5.6.5. Det samme gjelder hvis det skal utmåles en reaksjon for flere overtredelser av bestemmelsen, se nærmere i de alminnelige merknadene i punkt 5.6.6. Reaksjonsfastsettelsen ved befatning med narkotika over mengdegrensene for personer med omfattende og alvorlige rusmiddelproblemer er omtalt i punkt 5.6.4.

Tredje punktum inneholder en hjemmel for å gi forskrift om at erverv og oppbevaring av enkelte særlig farlige stofftyper skal være unntatt fra straffebestemmelsen i § 31 andre ledd første punktum. Formålet med forskriftshjemmelen er å hindre spredning av slike stoffer. For stoffer som det er gitt forskrift om at skal være unntatt, vil bare bruk bli regulert av § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, mens erverv og oppbevaring av stoffet vil rammes av straffeloven § 231. Dette innebærer at reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige i legemiddeloven § 31 andre ledd andre punktum ikke vil gjelde ved erverv og oppbevaring av stoffet. Det presiseres at det ved bruk av narkotika ikke bør reageres særskilt mot ervervet og oppbevaringen av stoffet som er forbrukt, se også riksadvokatens brev 9. april 2021 punkt 7, presisering nr. 3.

Med «særlig farlige stoffer» siktes det til stofftyper som i vesentlig grad skiller seg fra farligheten til stoffene som det er fastsatt mengdegrensener for, og som kan være dødelige ved inntak av små mengder. Se nærmere i de alminnelige merknadene i punkt 4.6.3.

Tredje ledd viderefører straffansvaret for befatning med dopingmidler som i dag reguleres av § 31 andre ledd, jf. § 24 a, uten realitetsendringer.

Til § 33

Paragrafen er ny og gjelder bevissikring ved mistanke om overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd.

Første ledd regulerer politiets adgang til å undersøke om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika. Med dette menes systematiske og målrettede observasjoner og undersøkelser av ulike kroppslige funksjoner eller reaksjoner hos en person, som for eksempel størrelsen på pupillene, pupillenes reaksjon på lys, personens puls, balanse og tidsforståelse, som kan si noe om personen har inntatt narkotika og hvilket stoff det i så fall er tale om. Første ledd regulerer ikke mer passive observasjoner politiet kan gjøre i kraft av den alminnelige handlefriheten. Det vil først være tale om en undersøkelse av tegn og symptomer der politiet er i kontakt med personen og anmoder om medvirkning til at observasjoner og undersøkelser som nevnt kan gjennomføres.

Tre vilkår må være oppfylt for at politiet skal kunne undersøke om det foreligger tegn og symptomer på bruk av narkotika. Det første vilkåret er at personen med «skjellig grunn» mistenkes for overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Mistankekravet «skjellig grunn» innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt.

Det andre vilkåret er at undersøkelsen må «antas å være av betydning for opplysningen av saken». Med «saken» menes saken om overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Formålet med en undersøkelse av tegn og symptomer er å fremskaffe et bedre grunnlag for å avgjøre om det er grunnlag for ytterligere etterforskningsskritt, særlig innhenting av spyttprøve, eventuelt urin- eller blodprøve, i medhold av andre ledd. En undersøkelse av tegn og symptomer forutsetter derfor at prøvetaking i utgangspunktet kan være aktuelt i den konkrete saken.

Det tredje vilkåret er at undersøkelsen «ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep». Forholdsmessighetskravet skal tolkes på samme måte som etter straffeprosessloven § 157 første ledd. Om undersøkelsen er forholdsmessig, må vurderes konkret. Riksadvokaten har i brev 9. april 2021 punkt 6.2 side 8 uttalt at en undersøkelse av tegn og symptomer gjennomgående vil være forholdsmessig ved mistanke om bruk av narkotika.

Undersøkelsen forutsetter at den som skal undersøkes, er samarbeidsvillig. Politiet kan ikke bruke makt for å gjennomføre en undersøkelse av tegn og symptomer, og kan heller ikke utsette personen for et utilbørlig press for at vedkommende skal medvirke til den. Beslutningskompetansen ligger hos polititjenestepersonen.

Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 6.3.4.

Andre ledd regulerer adgangen til å gjennomføre rusmiddeltesting i form av prøvetaking for å klarlegge om mistenkte har brukt narkotika. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 6.2.7. Adgangen til å gjennomføre rusmiddeltesting i form av prøvetaking i etterforskningsøyemed kan ellers hjemles i straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse.

Første punktum fastsetter at påtalemyndigheten på samme vilkår som etter første ledd, kan beslutte at mistenkte skal testes for bruk av narkotika. Vilkårene for prøvetaking er altså at det er skjellig grunn til mistanke om overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, at prøvetaking antas å være av betydning for opplysningen av saken, og at det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. Det er uttrykkelig fastsatt i andre ledd at det kan innhentes spyttprøve, urinprøve eller blodprøve, men oppregningen er ikke uttømmende, jf. formuleringen «blant annet».

Det er et vilkår at prøvetaking antas å være av betydning for opplysningen av en sak om overtredelse av legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Prøvetaking vil først og fremst være egnet til å opplyse om mistenkte har brukt narkotika, men kan etter omstendighetene også være relevant for å belyse erverv eller oppbevaring av narkotika til egen bruk.

Prøvetaking må ikke fremstå som et uforholdsmessig inngrep. Forholdsmessigheten av prøvetakingen må vurderes konkret. Departementet antar imidlertid at prøvetaking ikke vil være forholdsmessig når mistenkte omfattes av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige og reaksjonen skal være ubetinget påtaleunndlatelse eller straffutmålingsfracfall, jf. legemiddeloven § 31 andre ledd andre punktum.

Kravet om at prøvetaking må være forholdsmessig, innebærer at politiet benytter den prøvetakingsmetoden som fremstår som den minst inngripende i den konkrete situasjonen utfra de metodene som er tilgjengelige. I dag vil dette som regel være spyttprøve. Innhenting av slik prøve er i utgangspunktet så lite inngripende at forholdsmessighetskravet ofte vil være oppfylt, med mindre

mistenkte omfattes av reaksjonsordningen for rusmiddelavhengige, se like over. Hvor nødvendig prøvetakingen er for å oppklare saken, må imidlertid tillegges stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte vil oppleve innhenting av spyttprøve som mer inngripende enn andre metoder. Det kan også tenkes at mistenkte av andre grunner ikke vil ønske å avgi spyttprøve. I slike tilfeller vil bevissikringen eventuelt måtte skje ved innhenting av urin- eller blodprøve. I lys av at urin- eller blodprøve i utgangspunktet er mer inngripende, skal det mer til for at prøvetaking i disse tilfellene vil være forholdsmessig. At mistenkte har fått mulighet til å avgi spyttprøve, vil imidlertid være et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Makt kan bare brukes i forbindelse med prøvetakingen i den utstrekning det er nødvendig og forholdsmessig. En viss maktbruk kan i enkelte tilfeller være nødvendig for holde igjen mistenkte på stedet, eventuelt for å bringe mistenkte til legevakt eller politistasjon dersom innhenting av urin- eller blodprøve er aktuelt. I hvilken grad det også kan brukes makt for å tvinge gjennom selve prøvetakingen, må vurderes konkret. Det vil ikke være aktuelt å tvinge gjennom en spyttprøve eller urinprøve med makt. Blodprøvetaking kan i prinsippet gjennomføres med makt, og det kan ikke utelukkes at en viss maktbruk etter omstendighetene kan være forholdsmessig. Det må vurderes fortløpende i den enkelte saken om den konkrete maktbruken er forholdsmessig, sett hen til sakens art og de øvrige omstendighetene i saken.

9.3 Til endringene i politiloven

Til § 9 a

Bestemmelsen er ny og gir politiet hjemmel til å henvise personer til rådgivende enhet for russaker utenfor straffesak. Bestemmelsen er ment å benyttes i tilfeller hvor politiet velger ikke å iverksette etterforskning av om en person har hatt befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk, eller i tilfeller hvor en iverksatt etterforskning henlegges eller ender med frifinnelse. Formålet med bestemmelsen er å sikre at personer som antas å bruke narkotika, skal gis tilbud om et møte hos rådgivende enhet. Et slikt tilbud skal bidra til at personen får relevant informasjon og rådgivning som kan forebygge utvikling av ytterligere rusmiddelproblemer. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til de alminnelige merknadene i punkt 7.2.4.

Henvisning etter § 9 a skal være et forebyggende virkemiddel for politiet i tilfeller hvor opplysninger om befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk av ulike grunner ikke forfølges strafferettslig. Bestemmelsen er ikke ment å endre terskelen for å iverksette etterforskning i saker om mindre alvorlige narkotikaovertrедelser eller å påvirke dagens henleggelsespraksis.

Oppmøte hos rådgivende enhet for russaker som følge av henvisning etter § 9 a er frivillig. Dette innebærer at manglende oppmøte ikke får noen rettslige konsekvenser, i motsetning til tilfeller hvor oppmøte hos rådgivende enhet for russaker settes som særvilkår for en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j. Manglende oppmøte bør ikke føre til at politiet i stedet velger å iverksette etterforskning av det samme forholdet.

De materielle vilkårene for å henvise en person til rådgivende enhet for russaker er at det er grunn til å tro at personen har brukt narkotika eller ervervet eller oppbevart en mindre mengde narkotika til egen bruk. De aktuelle befatningsmåtene sammenfaller med gjerningsbeskrivelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd. Vilrårene for straffansvar trenger imidlertid ikke å være oppfylt, noe som blant annet innebærer at personer under 15 år kan henvises.

Vilkåret om at det må være «grunn til å tro» at personen har hatt befatning med en mindre mengde narkotika til egen bruk, innebærer et relativt lavt beviskrav. Vilråret skal forstås på samme måte som etter politiloven § 13 tredje ledd, som angir vilrårene for å innkalle til bekymringsamtale. Beviskravet innebærer at det må foreligge objektive holdepunkter for at personen har hatt befatning med narkotika som beskrevet i bestemmelsen, men sannsynlighetsovervekt kreves ikke.

Ordet «kan» innebærer at politiet har en skjønnsmessig adgang til å henvise personer til rådgivende enhet for russaker når vilrårene er oppfylt. Det tilligger dermed politiet å vurdere om henvisning er et hensiktsmessig tiltak. Dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte saken, hvor man blant annet må ta hensyn til hvordan personen stiller seg til å bli henvist til enheten. Andre tiltak må også vurderes, i tråd med Nasjonal retningslinje for politiets rolle i det rusforebyggende arbeidet (godkjent 14. desember 2023). Det kan blant annet innebære bekymringsamtale etter politiloven § 13 tredje ledd. Hvis personen er under 18 år, kan politiet også ha plikt til å varsle barnevernet etter barnevernsloven § 13-2.

Henvisning innebærer at politiet sender en henvendelse til den lokale rådgivende enhet for

russaker med opplysninger om personen som er henvist, en kort beskrivelse av hva saken gjelder, og hjemmelsgrunnlaget for henvisningen. Slik deling av informasjon er i tråd med politiregisterlovens krav til politimessige formål, jf. politiregisterloven § 4, jf. § 2 nr. 13.

En henvisning til rådgivende enhet for russaker er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. De alminnelige forvaltningsrettslige reglene om enkeltvedtak gjelder derfor ikke direkte, herunder forvaltningslovens regler om saksbehandling og klage. Det følger av forslaget til § 9 a andre ledd at en henvisning til rådgivende enhet for russaker skal være skriftlig og begrunnet. Begrunnelsen skal nevne det rettslige grunnlaget for henvisningen og de faktiske forholdene som henvisningen bygger på. Andre ledd fastslår videre at politiet før henvisningen skal gi personen anledning til å uttale seg. For personer under 18 år skal også vergen gis anledning til å uttale seg. Underretning om henvisning skal skje etter reglene i forvaltningsloven § 27 første ledd. Dette innebærer at den som blir henvist, skal motta underretningen. For mindreårige skal underretning gis til vergen, men for mindreårige som har fylt 15 år, skal underretning også skje overfor den mindreårige selv. For voksne med verge bør underretning til vergen vurderes dersom kontakt med rådgivende enhet for russaker faller innenfor vergens mandat, jf. vergemålsloven § 25.

9.4 Til endringene i brann- og eksplosjonsvernloven

Til § 17 a

I *fjerde ledd første punktum* er det foretatt en justering i henvisningen til legemiddeloven § 31 som følge av at nåværende andre ledd flyttes til tredje ledd.

9.5 Til endringene i straffeloven

Til § 37

Første ledd bokstav j endres slik at en lovbrøyer kan pålegges å møte inntil tre ganger hos rådgivende enhet for russaker i løpet av en periode på inntil tre måneder. Dette er en utvidelse sammenlignet med dagens praksis, der oppmøteplikten anses oppfylt etter ett oppmøte. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.1.4.

At det kan pålegges inntil tre møter i løpet av en periode på inntil tre måneder, innebærer at det må vurderes konkret hvor mange møter som skal

pålegges, og hvor lang gjennomføringstiden skal være. Fordi beslutningstakeren normalt vil ha begrenset grunnlag for å ta stilling til dette, vil den praktiske hovedregelen være at det fastsettes inntil tre møter i løpet av en periode på tre måneder. Rådgivende enhet har adgang til å fritta lovbryteren fra oppmøteplikten dersom det anses åpenbart formålsløst å gjennomføre flere møter, se nærmere i de alminnelige merknadene i punkt 7.1.4. Gjennomføringstiden skal regnes fra iverksettelsen av reaksjonen, det vil si fra første gjennomførte møte.

Til § 53

I *fjerde ledd andre punktum* foretas det enkelte mindre justeringer som følge av endringene i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Adgangen til å ilegge betinget bot ved befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk videreføres.

Til § 231

Det inntas et *nytt tredje ledd* i bestemmelsen, som angir forholdet mellom straffebestemmelsene i § 231 og legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er forslaget til en ny straffebestemmelse om bruk av

narkotika og erverv og oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk i legemiddeloven. Etter endringene vil straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 andre ledd, jf. § 24 første ledd, omfatte befatningsmåtene erverv og oppbevaring, som også rammes av straffeloven § 231. Siden disse befatningsmåtene rammes av begge straffebestemmelsene, anser departementet det hensiktsmessig at forholdet mellom bestemmelsene avklares uttrykkelig i § 231.

9.6 Til endringene i helse- og omsorgstjenesteloven

Til § 3-9 c

I § 3-9 c om rådgivende enhet for russaker inntas det i første ledd et nytt tredje punktum som fastslår at enhetene har ansvar for å motta personer som henvises til enhetene av politiet med hjemmel i politiloven § 9 a. Bakgrunnen for endringen er at politiet gis adgang til å henvise personer til enhetene utenfor straffesak, som innebærer at rådgivende enhet for russaker får et utvidet ansvarsområde. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 7.2.4 og merknadene til politiloven § 9 a.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 171 andre ledd lyde:

Det samme gjelder den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven § 323 eller legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd.

II

I lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler mv. gjøres følgende endringer:

§ 24 første ledd skal lyde:

Det er forbudt uten lovlig adkomst å *erhverve, oppbevare eller bruke* narkotika og å skaffe seg adgang til å få kjøpt slike varer under falske opplysninger, f.eks. om navn, bosted, sykdom eller sykdomstegn.

Kapittel X overskriften skal lyde:

Kap. X. Straff, inndragning og bevissikring.

§ 31 andre og tredje ledd skal lyde:

Erverv og oppbevaring av en mindre mengde narkotika til egen bruk og bruk av narkotika straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder. Er lovbryteren over 18 år og har et omfattende og alvorlig rusmiddelproblem, skal reaksjonen normalt være påtaleunnlattelse uten vilkår etter straffeprosessloven § 69 første ledd eller straffutmålingsfrafall etter straffeloven § 61. Kongen kan gi forskrift om at erverv og oppbevaring av særlig farlige stoffer straffes etter straffeloven § 231.

Erverv, besittelse og bruk av *dopingmidler* straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og nytt femte ledd.

Ny § 33 skal lyde:

Den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av § 31 andre ledd, jf. § 24 første

ledd, kan av polititjenesteperson undersøkes for tegn og symptomer på bruk av narkotika, dersom undersøkelsen antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep.

Etter beslutning fra påtalemyndigheten kan mistenkte på samme vilkår testes for bruk av narkotika, blant annet ved innhenting av spyttprøve, urinprøve eller blodprøve. Beslutningen skal være skriftlig og grunnlagt. Er det fare ved opphold, kan beslutningen gis muntlig, men den skal da så snart som mulig nedtegnes.

Reglene i straffeprosessloven § 157 femte ledd gjelder tilsvarende for undersøkelser etter denne paragrafen.

III

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal ny § 9 a lyde:

§ 9 a *Henvisning til rådgivende enhet for russaker*

Politiet kan henvise en person til frivillig oppmøte hos kommunal rådgivende enhet for russaker når det er grunn til å tro at personen har brukt narkotika eller ervervet eller oppbevart en mindre mengde narkotika til egen bruk.

Henvisning etter første ledd skal være skriftlig og begrunnet. Før henvisningen skal personen, og verger for personer under 18 år, gis anledning til å uttale seg. Reglene om underretning i forvaltningsloven § 27 første ledd gjelder tilsvarende.

IV

I lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver skal § 17 a fjerde ledd første punktum lyde:

Overtredelse av første ledd andre punktum straffes etter legemiddeloven § 31 *tredje* ledd.

V

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 37 første ledd bokstav j skal lyde:

- j. *møte inntil tre ganger* hos rådgivende enhet for russaker etter *innkalling i løpet av en periode på inntil tre måneder*, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, *ervert eller oppbevaring* av narkotika til domfeltes egen bruk etter § 231 eller legemiddeloven § 31 *annet ledd*, jf. § 24 *første ledd*, eller

§ 53 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder når en lovbryter har *brukt, ervert eller oppbevart* narkotika til egen bruk etter § 231 eller legemiddeloven § 31 *annet ledd*, jf. § 24 første ledd.

§ 231 nytt tredje ledd skal lyde:

Ervert og oppbevaring av en mindre mengde narkotika til egen bruk straffes etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd.

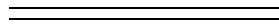
VI

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 3-9 c første ledd nytt tredje punktum lyde:

Enheten skal også ha ansvar for å møte personer som er henvist til enheten etter politiloven § 9 a.

VII

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.



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 – 04/2025

