

Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt departementet per e-post.

Deres referanse: 24/3570
Vår referanse: 2024/121
Dato: 04.10.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-037

HØRINGSUTTALELSE

NOU 2024:12 – Håndheving av mindre narkotikaovertrædelser

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til departementets høringsbrev av 24. juni 2024, der NOU 2024:12 - *Håndheving av mindre narkotikaovertrædelser* ble sendt på høring. Høringsfristen var 24. september 2024. Som meddelt per e-post til Justis- og beredskapsdepartementet den 23. september ble vårt høringssvar dessverre noe forsinket.

Rus og menneskerettigheter er et prioritert arbeidsområde for NIM. NIM lanserte i 2022 rapporten *Rus og menneskerettigheter*, som også mandatet til utredningen viser til. Vårt høringssvar må leses i sammenheng med denne rapporten.^{1 2} NIM har også utgitt rapporten *Du har ikke noe her å gjøre*, om rusavhengiges opplevelser av diskriminering og stigmatisering i møte med offentlige tjenester.³ Rapporten berører også rusbrukeres opplevelser med politiet.

NIM har valgt å konsentrere høringssvaret om noen utvalgte problemstillinger. I dette ligger at ikke alle spørsmål og bestemmelser kommenteres av oss, uten at vårt høringssvar dermed kan anses uttømmende. NIMs uttalelse må også nødvendigvis begrense seg til utvalgets forslag i lys av forutsetningene i mandatet, og ikke andre, tenkte måter å regulere ulike spørsmål på.

NIMs innspill kan overordnet oppsummeres som følger:

- Den strafferettslige tilnærmingen til befatning med narkotika til eget bruk må sees i sammenheng med retten til helse etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12.⁴ Det var utenfor utvalgets

¹ NIMs rapport [Rus og menneskerettigheter](#).

² Til orientering var NIMs fagdirektør Vidar Strømme medlem av utvalget oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet som leverte rapporten «Politi og rolleforståelse» i 2021.

³ NIMs rapport [Du har ikke noe her å gjøre - En undersøkelse om rusavhengiges opplevelser av diskriminering og stigmatisering](#).

⁴ Se nærmere om denne rettigheten i relasjon til rusbruk i [Rus og menneskerettigheter](#) s. 24.

mandat å vurdere en rekke spørsmål utover de juridiske, herunder hvordan en strafferettslig tilnærming kan påvirke muligheten til å oppsøke eller benytte seg av de hjelpetiltakene som foreligger eller som skal videreutvikles med regjeringens forebyggings- og behandlingsreform. Denne reformen er per oktober 2024 ikke fremlagt. Etter NIMs syn er det sentralt at disse aspektene medtas i videre arbeid. Dette gjelder eksempelvis oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak om at det ikke skal opprettes straffesak om bruk av narkotika for personer som kontakter nødetatene.⁵

- Lowerket må formelt være i tråd med kravene som kan utledes av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Grunnloven. I tillegg bør regelverket også i størst mulig grad være utformet slik at det heller ikke oppstår *risiko* for menneskerettsbrudd i enkelttilfeller, selv om lowerket på overordnet nivå ikke strider mot menneskerettighetene. NIMs mandat er ikke utelukkende å gjøre myndighetene oppmerksomme på absolutte menneskerettslige grenser, men også bidra til at regelverket sikrer betryggende menneskerettslig oppfyllelse i praksis.⁶ NIMs innspill til høringen er hovedsakelig av sistnevnte art, hvor vi kommer med forslag som etter vårt syn kan redusere risikoen for uhjemlet og/eller uforholdsmessig tvangsbruk i enkelttilfeller.
- NIM mener prinsipielt at endringer i straffeprosessuelle regler om tvangsmidler som kan slå ut generelt, bør utredes bredt og med henblikk på alle sakstyper som kan påvirkes.

NIM har ellers innspill til utredningens kapittel IV som gjelder forebygging, særlig rettet mot barn og unge. Dette henger også sammen med retten til helse og barns rettigheter etter Barnekonvensjonen. I tillegg vil andre utvalgte problemstillinger, slik som selvinkrimineringsvernet og uskyldspresumsjonen, kommenteres særskilt.

2. Noen menneskerettslige utgangspunkter

2.1 Innledning – kriminalisering og retten til helse

Som redegjort for i NIMs rapport *Rus og menneskerettigheter*, eksisterer det ikke per i dag noen generell menneskerettslig plikt til å avkriminalisere befatning med narkotika til eget bruk. Det eksisterer imidlertid heller ingen plikt til å kriminalisere. Fortsatt kriminalisering vil dermed i seg selv ikke vil være brudd på noen

⁵ Stortingets vedtak 1115 fra 2021, tilgjengelig [her](#).

⁶ Se NIM-loven § 3.

menneskerettighet.⁷ Avkriminalisering var heller ikke tema for utredningen. Praksis fra EMD viser imidlertid at strafferettslige sanksjoner mot narkotika til eget bruk kan utgjøre et *inngrep* i EMK artikkel 8. Dette kan medføre at visse typer sanksjoner, dersom de er uforholdsmessig byrdefulle, i enkelttilfeller vil kunne utgjøre brudd på EMK artikkel 8. Dette vil kunne avhenge av de konkrete omstendighetene i saken og hvilken reaksjon som er ilagt.⁸

NIM minner også om at en rekke internasjonale organer *anbefaler* avkriminalisering for å bedre realisere retten til helse, herunder blant annet FNs høykommissær for menneskerettigheter, FNs spesialrapportør for retten til helse, og FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.⁹ Sistnevnte komité har *anbefalt* Norge å avkriminalisere bruk av ulovlige rusmidler og styrke tilgjengeligheten og kvaliteten på skadereduserende tiltak og helsetjenester til rusbrukere.¹⁰

2.2 Vilkår for inngrep i menneskerettigheter

Straffeprosessuelle tvangsmidler utgjør som den klare hovedregel inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. I tillegg gjelder det et generelt legalitetsprinsipp etter Grunnloven § 113.

Inngrep i retten til privatliv krever for det første hjemmel i lov. Lovskravet innebærer at internrettslige vilkår for inngrepet må være oppfylt. Hjemmelen må være klar, forutberegnelig og tilgjengelig, og nasjonal rett må inneholde tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer mot vilkårlige inngrep.¹¹ Dette gjelder særlig der husransaker besluttet og utføres uten rettslig kjennelse. I slike saker vil EMD gjerne ha en inngående prøving, ettersom EMK artikkel 8 krever «*very strict limits*» for slike fullmakter.

Høyesterett har også tolket lovskravet for tvangsmidler strengt og i tråd med kravene etter EMK artikkel 8 nr. 2. Av Rt. 2014. s. 1105 fremgår at:

«For å gi en slik hjemmel som Grunnloven og menneskerettskonvensjonene krever, holder det ikke at loven er formelt sett i orden, og at den etter alminnelige tolkningsprinsipper gir grunnlag for lagringen. Det gjelder også kvalitative krav: Loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater.»

Dette ble gjentatt i HR-2016-01833-A, hvor Høyesterett fant at straffeprosessloven § 157 om kroppslig undersøkelse ikke dekket bruk av siktedes finger til å åpne en

⁷ Se nærmere om dette i [Rus og menneskerettigheter](#) kap. 2.3.

⁸ Se nærmere om dette i artikkelen [Avkriminalisering av narkotika til eget bruk - hva sier menneskerettighetene?](#) (2023) av Stine Langlete og Mathilde Wilhelmsen, tilgjengelig på [juridika.no](#).

⁹ Se nærmere om dette i [Rus og menneskerettigheter](#) kap. 2.3.

¹⁰ ØSK-komiteens konkluderende merknader til Norges sjette periodiske rapport, E/C.12/NOR/CO/6, avsn. 43.

¹¹ Se nærmere om lovskravet i [Rus og menneskerettigheter](#) kapittel 3.2.2.

mobiltelefon, til tross for at andre undersøkelser som kan foretas med hjemmel i bestemmelsen ville være vesentlig mer inngripende. Avgjørelsen understreker at lovskravet står sterkt på tvangsmidlenes område også internrettslig.

I tillegg til må et inngrep forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig.

Hensynet til kriminalitetsbekjempelse er et legitimt formål.

Forholdsmessighetsvurderingen må skje konkret, og hensynta en rekke forhold. Vi kommenterer dette nærmere under de konkrete temaene nedenfor, og forholdsmessighetsvurderingen særskilt under pkt. 4.2.

2.3 Selvinkrimineringsvernet og uskyldspresumsjonen

Selvinkrimineringsvernet er utledet av EMK artikkel 6 om retten til en rettferdig rettergang, og innebærer et vern mot å bidra til sin egen domfellelse.

Uskyldspresumsjonen fremkommer eksplisitt av EMK artikkel 6 nr. 2, og innebærer at enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Uskyldspresumsjonen innebærer blant annet at påtalemyndigheten som utgangspunkt skal ha bevisbyrden for et straffbart forhold, og at et faktum under skyldspørsmålet må være bevist utover enhver rimelig tvil. EMD har i en serie med avgjørelser vist til det alminnelige strafferettslige beviskravet når det redegjøres for innholdet i EMK artikkel 6 nr. 2.:

«[Art. 6. 2] embodies the principle of the presumption of innocence. It requires, inter alia, that when carrying out their duties, the members of a court should not start with the preconceived idea that the accused has committed the offence charged; the burden of proof is on the prosecution, and any doubt should benefit the accused.»¹²

2.4 Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen inneholder en rekke bestemmelser som kommer til anvendelse når barn er siktet eller mistenkt i en straffesak. I tillegg inneholder

Barnekonvensjonen artikkel 33 en plikt for statene til å treffe tiltak for å beskytte barn mot narkotika. Bestemmelsen forplikter myndighetene til å iverksette forebyggende, rehabiliterende og skadereduserende tiltak i møte med barns rusbruk.¹³ Etter artikkel 40 nr. 3 bokstav b) skal staten dessuten søke å finne andre tiltak enn straff overfor barn der dette er hensiktsmessig og ønskelig.¹⁴

¹² Se plenumsavgjørelsen *Barberà, Messegué og Jabardo v. Spania* (10590/83) avsn. 77.

¹³ Se mer om de folkerettslige forpliktelsene til å beskytte barn mot narkotika i NIMs rapport [Rus og menneskerettigheter](#) kapittel 4.4.1.

¹⁴ Bestemmelsen fokuserer mer på rehabiliteringshensyn enn straff, se FNs barnekomité, *General Comment No. 10: Children's right in juvenile justice*, CRC/C/CG/10 (2007), avsn. 24-27 og Tobin, John, *The UN Convention on the Rights of the Child* (Oxford: Oxford University Press, 2019) s. 1293–1294.

Barnekomiteen har også uttrykt bekymring for de negative konsekvensene straffelegging kan ha for barn, og anbefaler at rusbruk møtes med andre virkemidler.¹⁵ Straff er altså ikke et anbefalt virkemiddel overfor barn. Etter Barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104 skal hensynet til barnets beste være grunnleggende i saker som berører dem. Barnekomiteen har nylig bedt Norge redegjøre for tiltak for å forhindre rusbruk blant ungdom og for å sikre at barn har tilgang til helse- og hjelpetiltak.¹⁶

3. Utkast til straffelov § 232 a

3.1 Overordnet

Utvalget foreslår å flytte straffebestemmelsen for befatning med narkotika til eget bruk til en ny bestemmelse i straffeloven § 232 a. Dette er et lovteknisk valg som i utgangspunktet ikke reiser menneskerettslige spørsmål. Straffelegging av visse typer atferd kan imidlertid ha negative konsekvenser, som bør motvirkes dersom målet er å forhindre skadelig rusbruk.¹⁷ Som nevnt innledningsvis er det vanskelig å vurdere om det settes inn tilstrekkelige tiltak for å fremme hjelpesøkende atferd hos rusbrukere når regjeringens samlede forebyggings- og behandlingsreform i skrivende stund enda ikke er fremlagt. Det er sentralt at disse aspektene medtas i videre oppfølging av lovforslaget.

Etter utvalgets forslag er det et vilkår etter § 232 a at narkotikaen er til egen bruk. Etter syvende ledd skal mengder innenfor terskelverdiene presumeres å være til eget bruk, med mindre et annet formål sannsynliggjøres. Dette kan innebære at et forhold heller rammes av § 231. Det er knapt med rettspraksis fra EMD om statenes adgang til å senke beviskravet lavere enn det alminnelige strafferettslige beviskravet for vilkår som dette. NIM antar at EMD vil se hen til annen praksis etter EMK art. 7 og EMK art. 6. nr. 2, som reiser lignende spørsmål, og da særlig presumsjoner om skyldkrav.¹⁸ Den delen av gjerningsbeskrivelsen der det etter forslaget oppstilles et

¹⁵ FNs barnekomité, *General Comment No. 15: The right of the child to enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15 (2013), avsn. 66, FNs barnekomité, *General Comment No. 20: The rights of the child during adolescence*, CRC/C/GC/20 (2016), avsn. 64, FNs barnekomité, *General Comment No. 21: Children in street situations*, CRC/C/GC/21 (2017), avsn. 53 og FNs barnekomité, *General Comment No. 10: Children's right in juvenile justice*, CRC/C/CG/10 (2007), avsn. 24-27. Se også Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child*, s. 1289-1302 for en oversikt over komiteens uttalelser og UNICEF, *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child* (Geneve: United Nations Children's Fund, 2007), s. 508 med videre henvisninger til barnekomiteens konkluderende merknader.

¹⁶ List of issues prior to submission of the 7th periodic report of Norway: Committee on the Rights of the Child, CRC/C/NOR/QPR/7, avn. 23 (h). Norges redegjørelse fremgår av Norges [syvende rapport](#) til barnekomiteen, avsn. 180-181.

¹⁷ Se generelt om uønskede sidevirkninger eller «kontrollskader» som følge av straff i NOU 2002: 4 s. 84

¹⁸ Se blant annet gjennomgang av adgangen til å ha objektive straffbarhetsvilkår etter EMK art. 7 i HR-2023-1212-A.

lavere beviskrav gjelder forhold som har avgjørende betydning for hvordan overtredelsen skal subsumeres og for straffutmålingen. På dette punktet gjør hensynene bak uskyldspresumsjonen seg sterkt gjeldende. Dersom departementet går videre med forslaget, bør det vurderes inngående i proposisjonen om det er tilstrekkelig grunnlag for et lavere beviskrav.

3.2 Hvem som kan anses «rusavhengig»

I henhold til mandatet skal personer som er rusavhengige ikke ilegges følbare straff i mindre narkotikasaker, men møtes med helsehjelp. Mandatet ba utvalget utrede den rettslige avgrensningen av begrepet «rusavhengig», herunder foreslå et presist og tydelig rettslig innhold i begrepet som også skal være operativt for politiets førstelinje. Etter utvalgets forslag skal sondringen ha betydning for reaksjonsfastsettelsen og eventuelt også for om det overhodet skal opprettes straffesak.¹⁹ NIM har tidligere påpekt at rusavhengighet er et komplekst fenomen:

«I praksis blir klassifiseringen som rusavhengig avgjørende både for adgangen til å benytte tvangsmidler og for straffutmålingen. Dermed er det sentralt at skillet blir mulig å praktisere, og at de som rent faktisk oppfyller vilkåret, fanges opp. Som nevnt innledningsvis i denne rapporten kan det være glidende overganger mellom rekreasjonsbruk, problematisk bruk og avhengighetslidelser. Det er ikke avklart i rettspraksis hvordan grensen skal trekkes mellom disse. Om det benyttes tvangsmidler, kan politiet på stedet måtte vurdere hvem som er rusavhengig og ikke. Rusavhengighet kan imidlertid ikke nødvendigvis observeres ved en person. Dette kan lede til vanskelige problemstillinger i praksis. I ytterste konsekvens kan dette føre til uforholdsmessig tvangsmiddelbruk mot personer som er rusavhengige. Disse spørsmålene bør derfor etter NIMs oppfatning klargjøres.»²⁰

Utvalget finner at det ikke lar seg gjøre å gi begrepet et presist og tydelig rettslig innhold.²¹ Det foreslås i stedet et sett kriterier som skal vurderes, herunder eventuelle medisinske diagnoser, varighet, type rusmiddel og omfang av bruken, graden av kontroll, funksjonsevne, tidligere straffesanksjoner og livssituasjon.

NIM slutter seg til at dette er relevante kriterier for å vurdere om en person er rusavhengig. At det må vurderes mange komplekse kriterier samlet, som også krever innsyn i en persons private og helsemessige forhold, gjør imidlertid at det er omfattende vurderinger som må gjøres av politiet eller påtalemyndigheten, som heller ikke nødvendigvis besitter spesiell kompetanse i disse spørsmålene. De

¹⁹ NOU 2024: 12 kap. 17.2 og 17.5.

²⁰ Se [Rus og menneskerettigheter](#) s. 33-34.

²¹ NOU 2024: 12 pkt. 10.2.5, s. 138.

fleste enkle narkotikasaker medfører i høyden en bot, og det vil kreve ressurser å få kartlagt en eventuell rusavhengighet dersom siktede anfører dette. Ved tvil eller uenighet vil en siktet bli nødt til å prøve spørsmålet i retten. I dag behandles de færreste saker om narkotika til eget bruk i domstolene. Det kan også gjøre det påkrevet for en siktet å utlevere en rekke personlige og helsemessige opplysninger for å oppnå en straffereduksjon. I tillegg følger problemstillinger knyttet til vernet mot selvinkriminering, som vi kommenterer i pkt. 3.4.

I praksis er det en risiko for at rusavhengige avstår fra å gi den nødvendige informasjonen i frykt for både strafferettslige og forvaltningsrettslige sanksjoner. Dette innebærer etter NIMs syn en risiko for at personer som oppfyller kriteriene ikke blir fanget opp. NIM ber departementet vurdere dette nærmere.

3.3 Beviskrav for rusavhengighet

Utvalget foreslår at beviskravet for rusavhengighet skal være noe mer enn sannsynlighetsovervekt.²² Samtidig bør lovverket i best mulig grad sikre at de som reelt er rusavhengige fanges opp, slik at disse ikke straffes, i tråd med intensjonen. Et krav om mer enn sannsynlighetsovervekt medfører risiko for at disse ikke fanges opp. Videre kreves normalt ikke klar sannsynlighetsovervekt for andre personlige omstendigheter som kan lede til en mildere straff eller straffart i andre straffesaker. Hensynet til systematikk og ressursbruk kan dermed tilsi at alminnelig sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig. Dette kan også bøte på at begrepet vanskelig lar seg avgrense presist, jf. foran under pkt. 3.2. Se også omtalen av uskyldspresumsjonen i pkt. 3.1.

Et videre poeng er at formuleringen «må antas» andre steder i lovverket *ikke* innebærer et krav om klar sannsynlighetsovervekt.²³ NIM ber departementet vurdere om sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig for å godtgjøre rusavhengighet etter bestemmelsen.

3.4 Vernet mot selvinkriminering

NIM har tidligere skissert utfordringer knyttet til selvinkrimineringsvernet for personer som må fortelle om tidligere straffbare forhold for å unngå straff ved å bli klassifisert som rusavhengig.²⁴

Det er positivt at utredningen drøfter dette.²⁵ Utvalget legger til grunn at «fristelsen» ved en mildere straffereaksjon ikke er så stor at det vil bli snakk om utilbørlig press,

²² NOU 2024: 12 s. 167.

²³ Jf. for eksempel straffeprosessloven § 216 bokstav c).

²⁴ Se nærmere om problemstillingen og det menneskerettslige vernet mot selvinkriminering i [Rus og menneskerettigheter](#) kapittel 3.2.4.3.

²⁵ NOU 2024: 12 kapittel 12.4.4.

og at det uansett sjelden vil opprettes straffesak på grunnlag av tidligere bruk. NIM er likevel bekymret for at dette ikke vil gjelde samtlige tilfeller. Det vil fortsatt være snakk om en straffereaksjon kontra en mulig henleggelse eller påtaleunntatelse, eventuelt at det overhodet ikke opprettes straffesak, som kan virke motiverende for mange. Det er også en risiko for at enkeltpersoner forklarer seg om andre lovbrudd enn de som er nødvendige for å belyse rusavhengigheten. De foreslåtte tiltakene slik som god informasjon og veiledning til siktede, herunder informasjon om mulige forvaltningsrettslige og rettslige konsekvenser, bøter til en viss grad på denne risikoen, men det er viktig at dette følges opp i førstelinjen. Risikoen for forvaltningsrettslige konsekvenser kan også gjøre at rusavhengige avstår fra å gi den nødvendige informasjonen, og at de da ikke vil omfattes av intensjonen om at de skal møtes med hjelp fremfor straff.

4. Forholdsmessighet og tvangsmidler

4.1 Innledning

Tvangsmidler i det straffeprosessuelle sporet er som nevnt normalt å anse som inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8, som innebærer at de må ha hjemmel i lov, være egnet til å oppnå et legitimt formål, og være forholdsmessige.²⁶ Også EMK artikkel 5 om frihetsberøvelse og EMK artikkel 3 som forbyr umenneskelig eller nedverdiggende behandling kan aktualiseres. Barn har dessuten særlige garantier etter Barnekonvensjonen både generelt og når de er siktet i en straffesak.

Utvalget foreslår en senket strafferamme for overtredelser av § 232 a sammenlignet med legemiddeloven § 31, men slik at strafferammen er inntil fengsel i seks måneder fordi også øvrige overtredelser inkluderes i bestemmelsen. For befatning med narkotika til eget bruk er den reelle straffen i høyden en bot. Utvalget påpeker likevel at man prinsipielt ikke bør fastsette strafferammer med sideblikk til prosessuell virkning.²⁷ Denne måten å regulere overtredelsen på er et lovteknisk valg som utløser mulighet til å bruke flere tvangsmidler enn om strafferammen hadde vært bot. For rene bøteforhold er flere tvangsmidler ikke tilgjengelige med mindre dette har en god begrunnelse og er særregulert.²⁸ Narkotika til eget bruk har i flere år ikke vært en prioritert sakstype etter Riksadvokatens prioriteringsrundskriv.²⁹ Dette signaliserer at det verken formelt eller reelt har vært ansett som en alvorlig overtredelse. NIM understreker at uavhengig av formell strafferamme vil lovbruddets alvorlighetsgrad og forventet reell straff måtte være et sentralt moment

²⁶ Se mer om de menneskerettslige standardene i [Rus og menneskerettigheter](#) kap. 3.2.2.

²⁷ NOU 2024: 12 s. 169.

²⁸ Prop. 66 L (2019-2020) s 137.

²⁹ Jf. også NOU 2024: 12 kapittel 12.2.2.

i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen ved bruk av tvangsmidler etter både straffeprosessloven § 170a og EMK art. 8 nr. 2.

4.2 Utkast til straffeprosesslov § 170 a – forholdsmessighet

Utvalget foreslår å tilføye flere momenter til den generelle forholdsmessighetsvurderingen i straffeprosessloven § 170 a. Utvalget foreslår at bestemmelsens annet pkt. skal lyde:

«Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art, inngrepets art, hensynet til rettshåndhevelse, hensynet til den inngrepet rettes mot og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.»

Det kan være hensiktsmessig å klargjøre slike momenter av pedagogiske grunner. Forholdsmessighetsvurderingen som skal skje ved inngrep i menneskerettigheter, må imidlertid uansett tilfredsstillende menneskerettslige krav i enkelttilfeller.

Ordlyden i utkastet strider ikke i seg selv mot noen menneskerettslige krav. Likevel vil NIM peke på at lovtekst og forarbeider i størst mulig grad bør redusere *risikoen* for eventuelle menneskerettsbrudd, eksempelvis grunnet misforståelser eller svikt i praksis. Etter NIMs syn kan det særlig være behov for å klargjøre ytterligere hva momentet «hensyn til rettshåndhevelse» innebærer, og hvordan dette skal vektlegges i ulike sakstyper.

Språklig er uttrykket noe uklart. Et hovedformål med prosesslovgivning er nettopp å håndheve rett, slik at det kan spørres hva som skal vektlegges ut over dette. Innenfor prosesslovgivningen avgjøres prioriteringer dels av administrative bestemmelser og budsjetter, og dels gjennom påtalemyndighetens egne direktiver. Dette setter grenser for hva som skal etterforskes, og hvordan, og det er noe uklart om et rettshåndhevelsesmoment bringer noe i tillegg til dette. I tillegg aksepteres generelt i samfunnet at en del kriminalitet forblir uoppdaget, fordi man ikke ønsker å utsette store deler av befolkningen for omfattende etterforsknings- og kontrolltiltak.

Utvalget uttaler at «[m]omentet tilkjenner at det bør unngås at en type lovbrudd nærmest reelt sett (de facto) blir avkriminalisert fordi effektive etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige».³⁰ Det kan selvsagt være uheldig om det skjer de facto avkriminaliseringer fordi etterforskningsmetoder ikke er tilgjengelige. Hvis etterforskningsmetoder ellers ikke er tilgjengelige, kan det skyldes prosesslovgivningen eller andre prioriteringer. Vi er usikre på om dette bør søkes reparert gjennom en endret vurdering av forholdsmessighet generelt i straffeprosessen. NIM antar at tvangsmidler ikke skal brukes i større utstrekning

³⁰ NOU 2024: 12 s. 361, 1. spalte.

enn det som på vanlig måte kan begrunnes for å oppklare eller kaste lys over det eller de temaene som etterforskes, med sikte på en reaksjon, og at alvorlighetsgraden i lovbruddet i alminnelighet reflekteres i forventet straff. Vi antar dessuten at formålet heller ikke er at tvangsmidlet *i seg selv* skal ha forebyggende effekt.

En grunn til ytterligere klargjøring er at uttrykket kan gi assosiasjoner til såkalt «rettshåndhevelsesarrest» etter strpl. § 172. Pågripelse og arrest er som kjent hjemlet i visse tilfeller hvor de alminnelige vilkårene *ikke* er oppfylt, men der den alminnelige rettsfølelse kan tilsi det. NIM legger til grunn at det foreslåtte hensynet til rettshåndhevelse ikke er ment å etablere noe eget grunnlag for tvangsmiddelbruk. På bakgrunn av det som er nevnt foran kan det likevel være grunn til å presisere dette ytterligere.

Når det gjelder «hensynet til den inngrepet rettes mot» minner NIM om at barn har et særskilt vern både etter Barnekonvensjonen og Grunnloven § 104. Barn er særlig sårbare og påvirkelige, noe som må hensyntas også i strafferettspleien. Det bør generelt utvises varsomhet med maktbruk og tvangsmidler overfor barn, også hensyntatt at straff ikke er et egnet virkemiddel overfor barn.

NIMs hovedinnvending er imidlertid at endringen er generell, og vil ramme tvangsmidler i alle straffesakstyper der dette kan benyttes. En rekke mindre alvorlige lovbrudd er gjerne i praksis betinget av at gjerningspersonen tilstår eller påtreffes i gjerningsøyeblikket for at det skal bli snakk om noen straffereaksjon. Slik sett kan også andre lovbrudd tenkes «de facto» avkriminalisert for annet enn de åpenbare tilfellene. Dersom hensynet til rettshåndhevelse skal vektlegges tyngre i forholdsmessighetsvurderingen kan dette tenkes å få betydning for mange slike sakstyper, og for øvrig også i mer alvorlige saker. Dette kan medføre risiko for uforholdsmessig tvangsbruk i enkelttilfeller. NIM etterlyser dermed en bredere og mer prinsipiell vurdering av hvordan lovendringen vil kunne slå ut for tvangsmiddelbruk også i andre straffesakstyper, i lys av EMK artikkel 8. Etter NIMs syn bør en slik endring utredes langt bredere enn innenfor rammene av den foreliggende utredningen før den vurderes innført.

4.3 Ransaking. Straffeprosessloven § 192

NIM slutter seg til utvalgets vurdering av at adgangen til å ransake i medhold av straffeprosessloven § 192 ikke bør utvides sammenlignet med i dag.³¹ EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 om retten til privatliv inneholder et vern mot både

³¹ NOU 2024: 12 kapittel 13.1.15.

husransaker og ransaking av databærere som mobiltelefon.³² Som utvalget er inne på er også mobilransaker et betydelig inngrep i privatlivet, og langt mer inngripende i dag enn for noen tiår siden.³³ Lowerket bør ikke åpne for ransaking hos alle som har begått et straffbart forhold som må anses oppklart. Dette er selvsagt ikke til hinder for ransaking der vilkårene ellers er oppfylt, eksempelvis der omstendighetene gir mistanke om øvrige straffbare forhold som salg, eller der vilkårene for tredjemannsransaking er oppfylt. Rene «fisketurer» basert på allerede oppklarte straffbare forhold, uten grunn til ytterligere mistanke eller vilkår, vil imidlertid kunne ramme vilkårlig og uthule det vernet EMK og Grunnloven oppstiller. NIM understreker igjen at eventuelle endringer i straffeprosesslovens generelle bestemmelser vil gjelde også andre sakstyper, og at slike spørsmål bør vurderes bredere enn rammene for denne utredningen tillater.

4.4 Beslutningskompetanse

Utvalget skisserer ulike alternativer for klargjøring av reglene om beslutningskompetanse (hastekompetanse) i straffeprosessloven § 198. NIM er enig med utvalget i at dagens formulering både har gitt og kan gi rom for tolkningstvil, men at dagens bestemmelser må tolkes restriktivt i lys av EMK artikkel 8 nr. 2.³⁴ Det kan derfor være hensiktsmessig med en rent språkmessig klargjøring. NIM minner ellers om at beslutningsnivå etter EMDs praksis kan være et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 8. Det samme gjør etterfølgende notoritet.³⁵ NIM støtter derfor at rutiner om rapportskrivning i etterkant styrkes.

4.5 Kroppslig undersøkelse

De menneskerettslige rammene for kroppslig prøve er gjennomgått i NIMs rapport *Rus og menneskerettigheter* og i utredningen.³⁶ Som det fremgår har EMD så langt vi er kjent med ikke tatt stilling til verken spytt-, urin- eller blodprøve i rene brukssaker, og det er derfor uklart om dette vil anses som et forholdsmessig inngrep i retten til privatliv. Forholdsmessigheten må i alle tilfeller vurderes konkret. Dersom bruk av kroppslig prøve skal benyttes er NIM enig i at en spyttprøve i alminnelige tilfeller vil være mindre inngripende enn blod- eller urinprøve. Dersom det skal vurderes å benytte blod- eller urinprøve vil inngrepet være større, både i privatsfæren og ved at siktede må innbringes til politistasjon e.l. Dette medfører en større *risiko* for brudd på EMK artikkel 8 i enkelttilfeller, selv om rettstilstanden som nevnt er uavklart.

³² Se nærmere om Grunnlovens og EMKs vern i NIMs rapport [Grunnloven § 102: Hva må ikke finne sted, unntatt i hvilke tilfeller?](#) og [Rus og menneskerettigheter](#) kapittel 3.2.2.

³³ NOU 2024: 12 s. 213.

³⁴ NOU 2024: 12 s. 231 flg.

³⁵ Se NOU 2024: 12 s. 237 med henvisning til *Modestou v. Hellas* (51693/13).

³⁶ [Rus og menneskerettigheter](#) og NOU 2024: 12 s. 241.

Om spyttprøver heter det i utkastet at spyttprøve «ofte» ikke vil være uforholdsmessig, fordi formålet med § 157 b er å håndheve straffebudet på en hensiktsmessig måte.³⁷ Utvalget angir også at det har «stor vekt» om man innhenter prøve fra en mistenkt hvor det er behov for å ta stilling til momentene i forslaget til straffelov § 232 a, altså hvor alder, rusavhengighet og gjerningssted kan være avgjørende for reaksjonsvalget. Vi forstår dette slik at hvis det er tvil om reaksjonsspørsmålet, kan det være ekstra grunn til å skaffe bevis av betydning for disse temaene.

Dette innebærer imidlertid at tvangsmidler kan være mer nærliggende i straffebudets randzone, eksempelvis overfor unge personer og ved forhold på belastede steder. Selv om utkastet i seg selv neppe er i strid med noen menneskerettighet, peker vi på at denne sammenhengen i forslagene kan medføre at tvangsmidler i praksis brukes mer overfor personer i visse utsatte grupper, enn andre. Det er ikke gitt at en slik vurdering alltid vil falle sammen med EMDs praksis om forholdsmessighet.

Der reell ventet straff i høyden er bot vil pågrepelse i kombinasjon med (tvungen) blod- eller urinprøve kunne anses som et uforholdsmessig inngrep i enkelttilfeller, særlig dersom det blir snakk om frihetsberøvelse av noe omfang. NIM vil som et generelt poeng også påpeke at EMK ikke er til hinder for et bedre vern nasjonalt enn det som følger av konvensjonen.³⁸ Selv om det ikke nødvendigvis kan utledes et absolutt minstekrav til strafferamme etter EMK artikkel 5 nr. 1 annet pkt. c), vil dette alminneligvis være et sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen som må foretas etter både EMK og Grunnloven § 94. Til dette kommer at dersom tvangsmiddelbruken oppfattes som en større belastning enn straffen (som i ordinære tilfeller i høyden vil være en bot), kan man også tenke seg at noen velger å tilstå forhold de ikke har begått.

I syvende ledd foreslås en regel om at dersom mistenkte nekter å medvirke til undersøkelse, så kan undersøkelsen gjennomføres med makt. Utvalget presiserer at forslaget ikke skal åpne for maktbruk i større grad enn i dag.³⁹

Etter vårt syn kan det likevel være behov for å vurdere *utformingen* av forslaget i syvende ledd om maktbruk, slik at bestemmelsen ikke misforstås dithen at manglende samtykke *leder til* at maktbruk kan benyttes. I så fall vil frivilligheten som forutsettes i samtykkesituasjonen være illusorisk. Vi forstår utvalget slik at forslaget ikke skal forstås slik. Selv om ikke manglende samtykke automatisk leder til bruk av

³⁷ NOU 2024: 12 s. 359, 2. spalte.

³⁸ Se NOU 2024: 12 s. 258 i denne retning.

³⁹ NOU 2024: 12 s. 357, 1. spalte.

makt, vil det være uheldig dersom mistenkte oppfatter det slik at hen ikke har en reell mulighet til å nekte samtykke etter femte ledd. Politiet har tidligere vært kritisert for angivelig bruk av «hvit inngang», hvor skjellig grunn til mistanke «bygges» gjennom interaksjon med mistenkte.⁴⁰ Mistanke om dette bør selvsagt unngås, også av hensyn til tilliten til politiet.

En grunn til å vurdere utformingen av syvende ledd nærmere, er at utvalget beskriver forholdet mellom nektelse av medvirkning, og maktbruk, forskjellig ved de forskjellige foreslåtte bestemmelsene. Ved § 157 a uttaler utvalget at manglende medvirkning til spyttprøve *skal* vektlegges ved vurderingen av om urin- eller blodprøve i stedet skal tas.⁴¹ Dette fremgår også av § 157 b, siste ledd. En mulighet er at § 157, syvende ledd utformes mer generelt, uten henvisning til mistenktes nektelse i foregående ledd.

4.6 Utkast til straffeprosesslov § 157 b - «tegn og symptomer»

Utvalget foreslår å lovfeste bruk av metoden «tegn og symptomer» dersom det er «rimelig grunn» til mistanke om overtredelse av straffeloven § 232 a.⁴² Utvalget synes i hovedsak å vise til den metodikken som Politihøgskolen og (tidligere) Norsk narkotikapolitiforening har undervist i, men understreker at det ikke er tale om å lovfeste en spesiell og avgrenset metodikk.

Ved en menneskerettslig inngrepsvurdering må det legges vekt på om inngrepet er effektivt, det vil si om det er tilstrekkelig egnet til å nå sitt mål, her avdekke rusbruk og bidra til opplysning av saken. Videre må metoden være egnet til å etablere et mistankegrunnlag tilsvarende sannsynlighetsovervekt når testens formål er skaffe grunnlag for å beslutte prøvetaking etter de øvrige alternativene i bestemmelsen, det vil si spytt-, urin- eller blodprøve.⁴³ Utvalget viser til at det er usikkerhet om anvendeligheten av metoden.⁴⁴ Utvalgets vurdering er i hovedsak juridisk, og det kan være usikkert hvor kunnskapsbasert metoden som beskrives er. NIM er kjent med at en fagfellelvurdering bedømmer faget og tilhørende pensum ved Politihøgskolen som underviser i metoden som ikke vitenskapelig, men NIM har ikke selv hatt innsyn i denne rapporten.⁴⁵ Spørsmålet blir om bruk av tegn og symptomer, eller nektelse av å medvirke, gir en tilstrekkelig basis for å etablere et strafferettslig mistankegrunnlag. Det bør gjennomgås og godtgjøres vitenskapelig om metoden, eventuelt en tilsvarende metode, vil være såpass treffsikker at den vil kunne danne

⁴⁰ [Politi og rolleforståelse, utvalgsrapport 2022, s. 94.](#)

⁴¹ NOU 2024: 12 s. 360, 1. spalte.

⁴² NOU 2024: 12 kapittel 14.2.

⁴³ NOU 2024: 12 s. 358, 2. spalte.

⁴⁴ NOU 2024: 12 kapittel 14.2.

⁴⁵ Se omtale av fagfellelvurderingen hos nrk.no [her](#).

mistankegrunnlag som tiltenkt før dette benyttes i praksis. Hvis ikke er det risiko for at mistankegrunnlag vil kunne etableres på et for svakt eller vilkårlig grunnlag i enkelttilfeller.

Utvalget har ikke kommentert om en tilståelse innebærer at testen blir uforholdsmessig, men bemerker at en tilståelse ikke utelukker at det kreves spyttprøve. Etter NIMs syn bør en tilståelse inngå i vurderingen av om ytterligere inngrep er nødvendig og forholdsmessig. Hvis departementet foreslår tilsvarende bestemmelser, bør slike spørsmål behandles nærmere i forarbeidene.

Utvalget legger til grunn at bruk av metoden ikke medfører at den mistenkte får status som mistenkt, på grunn av «[f]rivilligheten rundt tiltaket og inngrepets moderate karakter».⁴⁶ Bruk av «tegn og symptomer» er også hjemlet i vegtrafikkloven § 22 a. Ved vedtakelsen av denne bestemmelsen ble det lagt til grunn at en slik test medfører siktelse.⁴⁷ Systembetragtninger kan dermed tilsi at man også anses som siktet dersom det foretas slik undersøkelse i andre straffbare tilfeller. Hvis ikke bør departementet synliggjøre i forarbeidene hvorfor disse tilfellene skal vurderes ulikt.

5. Forebygging - barn og unge

5.1 Innledning

Utredningens del IV gjelder forebygging, spesifikt rettet mot barn og unge. Det er positivt at det dreies bort fra tradisjonell straff overfor barn og unge i mindre narkotikasaker, og at det søkes å innføre alternative reaksjoner. NIM registrerer også at vår anbefaling om å sørge for at tiltak rettet mot barn og unge evalueres og kan danne grunnlag for økt kunnskap er fulgt opp av utvalget.⁴⁸ Det er mange tiltak på rusfeltet som mangler god empiri for effekt, inkludert ruskontroll. Det er eksempelvis usikkert om det er ruskontrollen i seg selv, eller andre forhold som eksempelvis foreldreinvolvering, som fungerer.⁴⁹ For å utvikle treffsikre tilbud, bedre hjelpetilbudet til barn og unge og for å unngå mer inngripende straffemetoder enn nødvendig, bør det vurderes og evalueres jevnlig hvorvidt de tiltakene man iverksetter faktisk har den ønskede effekten eller ikke, og om disse kan tilpasses eller forbedres.

NIM støtter at påtalemyndigheten må arbeide for å sikre reell likebehandling av de siktede, uavhengig av sosioøkonomisk status.⁵⁰ NIM ber om at departementet

⁴⁶ NOU 2024: 12 s 359, 1. spalte.

⁴⁷ [Prop.9 L \(2010-2011\), Endringer i lov 18. juni 1965 om vegtrafikk, avsn. 5.1.](#)

⁴⁸ NOU 2024: 12 s. 298.

⁴⁹ Se Barneombudets høringssvar av 24. september 2024 s. 9 med videre henvisning til Sandøy, Thomas Anton (2023), «[Alternative reaksjonsformer overfor unge i narkotikasaker](#)».

⁵⁰ NOU 2024: 12 s. 299.

vurderer og beskriver konkrete tiltak som kan være egnet til å oppnå dette formålet i en eventuell proposisjon.

Både mandatet og utredningen er imidlertid begrenset når det gjelder emnet forebygging av rusbruk hos barn og unge, og behandlingstilbudet til denne gruppen. Mandatet er avgrenset til *politiets* forebyggende virksomhet i det straffeprosessuelle sporet. Dette preger klart nok hvilke spørsmål som behandles. Eksempelvis vurderes ikke mulige endringer i helse- og omsorgstjenesteloven. Det finnes dessuten en rekke metoder for å forebygge rusbruk blant ungdom, hvorav forebygging gjennom politi og rettshåndhevelse kun er en av dem. Den viktigste forebyggingen skjer sannsynligvis utenfor straffesporet, og før ungdom kommer så langt at de har kontakt med rettsvesenet. Tiltak overfor barn og unge bør helst sees i sammenheng. NIM har tidligere påpekt at det eksisterer flere menneskerettslige mangler i det helhetlige forebyggings- og behandlingstilbudet til barn som bruker ulovlige rusmidler.⁵¹ Når det ikke legges frem noen samlet strategi for rusforebygging samtidig, herunder tiltak som øvrige sosiale, kommunale og helsemessige tiltak, blir det vanskelig å si noe konkret om den samlede innsatsen for å beskytte barn mot skadelig rusbruk etter Barnekonvensjonen artikkel 33.

5.2 Rådgivende enheter for russaker

Utvalget foreslår å videreføre pålegg om å møte til en rådgivende enhet for russaker som en alternativ straffereaksjon.⁵² NIM mener at det er sentralt at enhetene har både den kompetansen og de ressursene som kreves for å fungere etter hensikten. Det er heller ikke tema for utredningen hva som bør være innholdet i eller organisering av tjenesten. Som utvalget peker på er det ikke gitt forskrifter om tjenestens innhold etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b) annet ledd, og det er derfor risiko for at tilbudet blir ulikt i ulike kommuner. Det er derfor vanskelig å gi ytterligere innspill til om enhetene vil være et egnet tiltak, men NIM støtter anbefalingen om å vurdere å innføre en slik forskrift etter forutgående høring.⁵³

Det er også viktig at de rådgivende enhetene har kapasitet til å motta de som henvises uten unødig ventetid. NIM vil også understreke at møteplikten må tilpasses det enkeltes barnets hverdag, slik at møteplikt ikke kommer i veien for skolegang eller arbeid. NIM støtter også at barn ikke skal tvangshentes til behandlingssamtaler. Tvang overfor barn bør generelt begrenses til det absolutt nødvendige, og det er svært uklart om tvangshenting vil bidra til at de rådgivende enhetene vil kunne oppnå sitt formål.

⁵¹ [Rus og menneskerettigheter](#) pkt. 4.4.

⁵² NOU 2024: 12 s. 298.

⁵³ NOU 2024: 12 s. 301.

5.3 Ruskontrakter

Pålegg om ruskontroll er også foreslått videreført som alternativ straffereaksjon overfor barn og unge, eventuelt i kombinasjon med pålegg om å møte for den rådgivende enheten. Som nevnt er det empirisk usikkerhet om nytteverdien av ruskontroll. Etter forslaget er det påtalemyndigheten som skal avgjøre om det er grunnlag for ruskontroll, hvor sentrale momenter vil være siktedes alder, individuelle behov, livssituasjon og motivasjon. Eksempler på tilfeller hvor ruskontroll kan være uhensiktsmessig er hvor ungdommen har en sammensatt og omfattende problematikk som leder til rusbruken eller allerede er i et behandlingsløp.⁵⁴ NIM er usikre på om påtalemyndigheten er rett instans til å vurdere hva hver enkelt ungdom kan ha nytte av eller behov for. Politiet har normalt ikke helsefaglig kompetanse, og vil ikke ha full innsikt i barnets personlige, familiemessige og helsemessige forhold. NIM ber departementet vurdere nærmere hvordan dette skal avgjøres, og hva slags informasjon som bør innhentes for å foreta denne vurderingen.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Mathilde Wilhelmsen

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁵⁴ NOU 2024: 12 s. 312.