



Rushåndhevingsutvalget

Deres referanse: 23/4004
Vår referanse: 2021/201
Dato: 07.12.2023
Publikasjonsnr.: NIM-B-2023-026

Innspill til Rushåndhevingsutvalget

1. Innledning

Det vises til brev av 20. oktober 2023 fra Rushåndhevingsutvalget med invitasjon til å gi skriftlige innspill til utvalget. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har fått utsatt frist.

NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i arbeidet har NIM som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter.

Utvalget har blant annet som oppgave å vurdere spørsmål som har oppstått særlig i kjølevannet av Høyesteretts avgjørelser i 2022 om straffutmåling for befatning med narkotika til eget bruk.¹ Det foreligger på nåværende tidspunkt ikke et konkret forslag til hvordan spørsmålene i utvalgets mandat skal løses, og NIM ser det derfor som hensiktsmessig å først og fremst vise til tidligere arbeid. Vi tar likevel opp enkelte ytterligere problemstillinger. Som utvalget er kjent med, har NIM omtalt flere av spørsmålene til Rushåndhevingsutvalgets mandat i vår rapport «Rus og menneskerettigheter» fra september 2022.² Det foreligger også et brev fra NIM til Riksadvokaten om noen av temaene.³ NIM viser til redegjørelsene her.

2. Innspill til utvalgets videre arbeid

Regjeringen har bedt utvalget utrede en straffutmålingsordning hvor det normalt skal reageres med straffutmålingsfrfall eller påtaleunntatelse overfor rusavhengige. Det forutsatte utgangspunktet er at bruk av og befatning med narkotika til eget bruk fortsatt skal være straffbart, både for rusavhengige og andre, men at rusavhengige i alminnelighet ikke skal ilegges følbare straffereaksjoner i disse sakene.

Etter NIMs syn bør utvalget vurdere de samlede menneskerettslige konsekvensene av en ordning hvor det normalt skal reageres med straffutmålingsfrfall eller

¹ HR-2022-731-A, HR-2022-732-A og HR-2022-733-A.

² Rapporten er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/rapport/rus-og-menneskerettigheter/5-et-bedre-diskrimineringsvern/>

³ Brevet er tilgjengelig her <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Tvangsmiddelbruk-i-mindre-alvorlige-narkotikasaker.pdf>

påtaleunntatelse overfor rusavhengige. En nærmere vurdering av dette forutsetter et helhetlig forslag. I NIMs rapport er det eksempelvis pekt på at vernet mot selvinkriminering kan innebære en utfordring, all den tid en forutsetning for å nyte godt av en mildere reaksjon kan innebære innrømmelse av tidligere straffbar befatning med narkotika. Denne utfordringen kan forsøkes løst på forskjellige måter, som i sin tur kan ha konsekvenser, eksempelvis for prosessuelle regler om bruk av overskuddsinformasjon.

NIM påpeker at det er viktig å sikre at hjemmelen er tilstrekkelig klar. Som kjent er det et krav etter menneskerettighetene, herunder EMK artikkel 7, at lovhjemler som gir grunnlag for straff skal være tilstrekkelig klare. Det gjelder både hva som skal være straffbart og hvilken straff handlingen kan medføre. Klarhetskravet gjelder også hvilken straff som ilegges der påtalemyndigheten eller dommeren har et valg mellom to strafferammer.⁴ Klarhetskravet antas også å gjelde for utmålingen innenfor en strafferamme, selv om EMD-praksis er sparsom på dette punktet.⁵

NIM vil i det følgende rette noen bemerkninger til begrepet «rusavhengig». Begrep «rusavhengig» knytter seg typisk til et sett av mulige betingelser på den ene siden og et sett av mulige følger på den andre siden. Samtidig vil både betingelsessiden og følgesiden i et slikt begrep kunne variere stort fra sak til sak. Begrepet «rusavhengig» vil for eksempel kunne være knyttet til mer enn bare medisinske forhold, slik som sosiale forhold av forskjellig art, alder, kulturelle forhold, eller «øvrige» helse. I HR-2022-731-A uttaler Høyesterett at kjernen av begrepet «rusavhengig» byr på få problemer, men at det er «[l]angt vanskeligere (...) å trekke yttergrensene for hvem som skal omfattes av endringene i straffutmålingspraksis».⁶ Det gjelder et grunnvilkår om «generelt en omfattende bruk av narkotika, både med hensyn til omfang og varighet, og som vedkommende selv har problemer med å kontrollere».⁷ Samtidig påpeker Høyesterett at det ikke kan stilles «ufravelige krav om at vedkommende er diagnostisert som rusavhengig av en lege», og at vurderingen «må bero på objektiv vurdering, der tidligere rushistorikk og eventuell behandlingshistorikk vil stå sentralt. Også tidligere straffereaksjoner for narkotikarelaterte forhold og vedkommendes generelle livssituasjon er av betydning».⁸

NIM fremhever at det er viktig å se hen til CRPD ved fastleggingen av hvem som er «rusavhengig». I CRPD artikkel 1 andre avsnitt heter det at «[p]ersons with disabilities include those who have longterm physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective

⁴ Camilleri v. Malta (42931/10) fra 2013.

⁵ Ecodefence med flere v. Russland (9988/13) avs. 184 sammenholdt med avs. 23 til 25.

⁶ HR-2022-733-A avs. 24.

⁷ HR-2022-733-A avs. 26

⁸ HR-2022-733-A avs. 26

participation in society on an equal basis with others». Bestemmelsen er ikke ment å gi en uttømmende beskrivelse av hvem som skal anses for å være funksjonshemmet i konvensjonens forstand, jf. bruken av begrepet «include».⁹ Det betyr at bestemmelsens vern ikke er begrenset til personer med langvarige funksjonsnedsettelse.¹⁰ NIM viser til at det samme er tilfellet for «funksjonsnedsettelse» etter likestillings- og diskrimineringsloven, selv om forarbeidene avgrenser mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold.¹¹

NIM viser vår rusrapport punkt 5.2, hvor vi omtaler spørsmålet om når rusmisbruk kan utgjøre en funksjonsnedsettelse.¹² I det videre fokuserer vi på situasjonene der rusbruk i har sin årsak i en funksjonsnedsettelse, f.eks. en dyp depresjon. Vi antar at dette er ganske praktisk. Et spørsmål som bør vurderes er hvilke føringer CRPD setter for straffefastsettelse i slike saker.

I CRPD artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering heter det at statene skal «treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre en rimelig tilrettelegging». Rimelig tilrettelegging sikter til hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre, jf. artikkel 2.

I CRPD-komiteens retningslinjer («Guidelines») til CRPD artikkel 14 om «Frihet og personlig sikkerhet» heter det at «deprivation of liberty in criminal proceedings should apply only as a matter of last resort and when other diversion programmes, including restorative justice, are insufficient to deter future crime». Det uttrykkes videre at statene burde «establish legal frameworks for the provision of reasonable accommodation that preserve the dignity of persons with disabilities».¹³ Den siste uttalelsen knytter seg til tilpassing på steder der personer er frihetsberøvet. De har dermed ikke direkte overføringsverdi til vår problemstilling om selve straffefastsettelsen. Samtidig gjør flere av de samme hensynene seg gjeldende her. Det bør derfor undersøkes om det også er behov for tilpassing av straffefastsettelsen når rusbruken skyldes en funksjonshemming.

Det å ta høyde for at rusbruken har sammenheng med en funksjonshemming, reiser to spørsmål. For det første hvilken betydning sammenhengen mellom funksjonshemmingen og rusbruken får for hvorvidt en person er «rusavhengig» etter en

⁹ Se også Bantekas m.fl. I The convention on the rights of persons with disabilities, Oxford, s. 56.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Se Prop. 81 L (2016-2017) s. 313.

¹² Rapporten er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/rapport/rus-og-menneskerettigheter/5-et-bedre-diskrimineringsvern/>

¹³ Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities punkt 21 og 17. Tilgjengelig her <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd>

særlig ordning med straffeutmålingsbortfall. For det andre hvilken betydning det skal ha for straffeutmålingen i disse sakene at rusbruken er et utslag av funksjonshemming, f.eks. der en person med en tung angstlidelse «selv-medisinerer seg». Dette reiser vanskelige spørsmål. Spørsmålene bør søkes klarlagt i lovforarbeidene.

Spørsmålene om betydningen av funksjonsnedsettelse i straffeutmålingen og begrepet «rusavhengighet», har en side til hvilke muligheter som i praksis foreligger for å kunne foreta tilstrekkelig nyanserte vurderinger ved illeggelse av straff for mindre lovbrudd ved forelegg eller dom.

Forelegg etter reglene i straffeprosessloven kapittel 20, vil ofte være preget av en enkel saksbehandling hos påtalemyndigheten. EMD har utpenslet noen prinsipper som må ivaretas dersom avkall på prosessuelle rettigheter skal være i tråd med EMK artikkel 6. For det første skal avkallet blir etablert «in an unequivocal manner» sammen med «minimum safeguards commensurate with its importance», og for det andre må avkallet være i tråd med «any important public interest».¹⁴ Disse prinsippene er videre utpenslet gjennom EMD-praksis, særlig ved vurderingen av «plea bargaining» i straffesaker. Her fastsettes det at avkallet «should» (burde) være gitt «in full awareness of the facts of the case and the legal consequences and in a genuinely voluntary manner».¹⁵ Vi antar at «facts of the case and legal consequences» i prinsippet kan omfatte kunnskap om formidlende omstendigheter som en domstol har tillagt vesentlig vekt i straffefastsettelsen.

NIM påpeker at det også er viktig å vurdere ordningens betydning for Barn mellom 15 og 18 år. NIM går ikke nærmere inn i vurderingen av denne gruppen, men påpeker at det gjelder flere særregler for barn. Særreglene kan få betydning både for konsekvensene av sanksjonering og vurdering av rusavhengighet."

3. Avslutning

NIM stiller seg til disposisjon for diskusjon om de ulike temaene i utvalgets mandat.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

¹⁴ NATSVLISHVILI AND TOGONIDZE v. GEORGIA JUDGMENT (9043/05) avs. 91

¹⁵ NATSVLISHVILI AND TOGONIDZE v. GEORGIA JUDGMENT (9043/05) avs. 92 og V.C.L. and A.N. v. Storbritannia (77587/12 og 74603/12) avs. 201.

Vidar Strømme

Fagdirektør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur