



RIKSADVOKATEN



**TVANGSMIDDELBRUK
I MINDRE ALVORLIGE NARKOTIKASAKER**

Innholdsfortegnelse

Forord.....	4
1 Sammen drag	5
2 Overblikk over saksfeltet og bakgrunnen for undersøkelsen	7
2.1 Narkotikalovbrudd i Norge de siste 10 år.....	7
2.2 Økt oppmerksomhet og offentlig debatt om samfunnets reaksjoner på straffbar befatning med narkotika til egen bruk	9
2.3 Riksadvokatens presiserende direktiver og pålegg om undersøkelse av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker	9
3 Adgangen til ransaking og kroppslig undersøkelse som ledd i etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker	11
3.1 Etterforskningsformål og forholdsmessighet som alminnelig skranke for tvangsmiddelbruk	11
3.2 Ransaking.....	11
3.2.1 Ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted.....	11
3.2.2 Personransaking.....	12
3.2.3 Beslutningskompetanse for ransaking – særlig om polititjenestepersoners adgang til å foreta ransaking.....	13
3.2.4 Krav om notoritet ved ransaking.....	16
3.3 Kroppslig undersøkelse	17
4 Forberedelse og gjennomføring av undersøkelsen.....	18
4.1 Metode.....	18
4.1.1 Forberedelse	18
4.1.2 Saksgjennomgang	19
4.1.3 Intervjuer og rutinegjennomgang.....	19
4.2 Gjennomføring av undersøkelsen.....	20
5 Opplysninger om de undersøkte sakene og siktede	21
5.1 Datagrunnlaget.....	21
5.2 Opplysninger om siktede – særlig om mindreårige og gjengangere	21
5.3 Saksregistrering og konkurrans.....	24
6 Tvangsmiddelbruk i de undersøkte sakene – funn og vurderinger	26
6.1 Innledning og oversikt over tvangsmiddelbruk i de undersøkte sakene.....	26
6.2 Ransaking.....	27
6.2.1 Beslutningsnivå og hjemmel.....	27
6.2.2 Mistankegrunnlag for ransakingsbeslutningen	29
6.2.3 Etterforskningsformålet med ransakingen.....	30
6.2.4 Særlig om ransaking av mobiltelefon.....	31
6.2.5 Forholdsmessighet og notoritet	31
6.3 Kroppslig undersøkelse	32
6.3.1 Beslutningsnivå og forholdet til kompetansereglene.....	32
6.3.2 Etterforskningsformål og forholdsmessighet – Særlig om tvungen rusmiddeltesting for å avdekke eller bekrefte rusbruk	33
6.3.3 Notoritet.....	34
7 Oppfølging av undersøkelsen	35
7.1 Læringspunkter og forslag til tiltak.....	35
7.1.1 Om tiltak på dette saksområdet og anbefalinger på systemnivå i statsadvokatenes lokale rapporter	35

7.1.2	Ransaking.....	35
7.1.3	Kroppslige undersøkelser	36
7.2	Oppfølgende undersøkelse i 2022	36
	Vedlegg.....	37

Forord

Saker om mulig overtredelse av narkotikalovgivningen, især saker som gjelder gjerningspersonens egen bruk av narkotika, er en sakstype som i stor grad etterforskes, påtaleavgjøres og eventuelt irettesføres av politiet og påtalemyndigheten i politiet, uten involvering av statsadvokatene. Mulighetene for fagledelse fra Den høyere påtalemyndighet som ledd i den løpende enkeltsaksbehandlingen er derfor begrensede. Synspunkter og beskrivelser vedrørende tvangsmiddelbruk under etterforskningen av de mindre alvorlige narkotikasakene som har kommet frem i det offentlige ordskiftet, særlig i tilknytning til debatten om rusreform de senere år, har synliggjort et behov for fagledelsestiltak. I brev 13. april 2021 ble det på denne bakgrunn beordret at de regionale statsadvokatembetene skulle gjennomføre fagledelsestiltak i form av en gjennomgang av enkeltsaker og rutiner samt intervjuer med nøkkelpersonell i politidistriktet.

Riksadvokaten legger med dette frem de nasjonale resultatene fra statsadvokatenes undersøkelser. Undersøkelsen viser at det gjøres mye godt arbeid daglig i politidistriktene på dette saksfeltet. Funnene i rapporten gjør det imidlertid også tydelig at det på visse punkter er nødvendig å heve kvaliteten. I statsadvokatenes rapporter er det beskrevet at personell i politidistriktet i tiden etter riksadvokatens brev 9. april 2021 om påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk har fått en økt oppmerksomhet om kravene til notoritet som gjelder ved tvangsmiddelbruk i straffesaker, hvilket i seg selv bedrer forutsetningene for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. På samme tid er det beskrevet en usikkerhet om hvor langt politiets inngrepshjemler strekker seg, hvilket fortjener oppmerksomhet i det videre fagledelsesarbeidet.

Den systematiske gjennomgangen av blant annet overholdelse av beslutningskompetanse og notoritet ved tvangsmiddelbruk, samt vurdering av etterforskningsformål og forholdsmessighet i enkeltsaker, gir et godt grunnlag for å vurdere behovet for, og iverksette, videre fagledelsestiltak i den enkelte embetskrets.

Oslo, 14. februar 2022

Jørn Sigurd Maurud

1 Sammendrag

I forbindelse med Solberg II-regjeringens forslag til rusreform oppstod det et offentlig ordskifte om politiets og påtalemyndighetens virkemiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. På bakgrunn av synspunkter som fremkom sendte riksadvokaten 9. april 2021 et brev til landets statsadvokatembeter der det ble understreket at påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskingen skjer i samsvar med lov og instruks. Brevet gir en orientering om de rettslige utgangspunktene for tvangsmiddelbruk og inneholder presiserende direktiver av betydning for påtalemyndighetens legalitetskontroll med etterforskingen av slike saker. Den 13. april samme år påla riksadvokaten statsadvokatene å gjennomføre en undersøkelse av politidistriktenes tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Undersøkelsen er nå gjennomført. Hvert av de 10 regionale statsadvokatembetene har utarbeidet en lokal rapport for sin embetskrets. Denne rapporten sammenfatter og kommenterer sentrale funn fra statsadvokatenes undersøkelser. Det er også foretatt noen egne undersøkelser ved Riksadvokatembetet av det samlede datagrunnlaget og av enkeltsaker.

I kapittel 2 er det gitt et overblikk over utviklingen i narkotikalovbrudd de siste 10 årene, og bakgrunnen for den foreliggende undersøkelsen. Som det fremgår, har det skjedd store endringer både i håndhevingspraksis og i den offentlige debatten om narkotikaproblemer i samfunnet. I kapittel 3 gjennomgås noen rettslige rammer for bruk av ransaking og kroppslig undersøkelse. Dette kapitlet er ment å gi et overblikk over noen rettslige problemstillinger som reises i påtalemyndighetens vurderinger av om tvangsmidler skal benyttes i den enkelte sak. I kapittel 4 beskrives hvordan undersøkelsen er innrettet, herunder hvordan saker ble valgt ut for undersøkelse og føringer om gjennomføringen av rutinegjennomgang og intervjuer.

I kapittel 5 redegjøres det for datagrunnlaget, det vil si utvalget av enkeltsaker som ble undersøkt og enkelte registerdata om disse sakene. Som det fremgår, omfattet undersøkelsen 925 saker. I et flertall av sakene var narkotikakriminalitet registrert sammen med forhold som gjaldt andre typer kriminalitet. I kun 8 prosent av sakene var gjerningspersonen under 18 år. I dette kapitlet er det også behandlet spørsmål knyttet til såkalte gjengangere, hvilket innenfor denne kriminalitetstypen ofte vil si personer med et (alvorlig) rusproblem.

Kapittel 6 omhandler funnene knyttet til tvangsmiddelbruk i de gjennomgåtte sakene. Undersøkelsen retter seg mot de straffeprosessuelle tvangsmidlene *ransaking* og *kroppslig undersøkelse*. Overordnet sett kan det sies at mistankegrunnlaget i den enkelte sak, og notoriteten om mistankegrunnlaget, er gjennomgående tilfredsstillende. Derimot er det ønskelig med forbedringer knyttet til notoritet om gjennomføringen av ransaking, og om de omstendigheter som utløser påtalemyndighetens eller polititjenestepersonens kompetanse. Utgangspunktet etter straffeprosessloven §§ 157 og 197 er som kjent at beslutning om henholdsvis kroppslig undersøkelse og ransaking skal tas av retten, og det fremgår av sakens dokumenter hvorvidt vilkårene for å gjøre unntak fra hovedregelen var oppfylt. Intervjuene som er gjennomført av statsadvokatene viste at det i hovedsak var blitt større oppmerksomhet om krav til notoritet i etterkant av riksadvokatens brev 9. april 2021.

Når det gjelder ransaking, er det blant annet viet særskilt oppmerksomhet til praktiseringen av politiets adgang til å ransake den som "treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor", jf. straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Undersøkelsen synliggjør at det er behov for å harmonisere praksis i politiet og påtalemyndigheten på dette punktet, og statsadvokatenes rapporter har vist at det på intervjutidspunktet mange steder var usikkerhet i politiet om hvor langt denne hjemmelen strekker seg.

Saksgjennomgangen viste ellers at kroppslig undersøkelse i form av tvungen rustesting har vært benyttet alene for å bekrefte eller avkrefte mistanke om bruk av narkotika, hvilket ikke er i samsvar med riksadvokatens brev 9. april 2021. Resultatene må sees i lys av at vurderingen av hva som er å anse som forholdsmessig bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler beror på til dels subjektive vurderinger som kan endre seg over tid. Et viktig

formål med riksadvokatens brev 9. april 2021 var å klargjøre hvilke regler som gjelder for politi og påtalemyndighet i dag.

I kapittel 7 beskrives noen sentrale læringspunkter fra undersøkelsen, og det varsles en oppfølgende undersøkelse av tvangsmiddelbruk som er planlagt gjennomført i løpet av 2022.

2 Overblikk over saksfeltet og bakgrunnen for undersøkelsen

2.1 Narkotikalovbrudd i Norge de siste 10 år

Det totale antallet registrerte narkotikalovbrudd gjenspeiler i stor grad politiets og tollvesenets prioriteringer og ressurstilgang. Flere statsadvokatembeter kommenterer i sin rapport at mindre alvorlige narkotikalovbrudd ikke er prioritert i politidistriktene, og at det ikke opprettes egne saker for forutgående erverv eller oppbevaring av narkotika i tilknytning til saker om bruk eller besittelse av den samme narkotikaen. Samtidig har det over mange år vært et særlig fokus på å ikke duplisere saker ved å opprette unødige vedleggssaker.

De siste ti årene har det samlede antall anmeldelser (for alle typer lovbrudd) blitt redusert med 29,2 prosent, fra nærmere 395 000 til 280 000 saker. På samme tid er antallet anmeldte narkotikalovbrudd redusert med 56,9 prosent.

I STRASAK-rapportene påpekes det at det totale omfanget av narkotikalovbrudd er vanskelig å beregne fordi avdekkingsgraden anses å være lav. Nedgangen siste år antas blant annet å ha sammenheng med at det i deler av perioden har vært færre mennesker på arenaer hvor anmeldelser knyttet til narkotika gjerne opprettes, for eksempel uteliv.

Som vist i tabell 2.1 er antallet anmeldelser for narkotika- og dopinglovbrudd kraftig redusert de siste 10 år. Fra 2012 til 2021 er antallet til sammen redusert med 56,9 prosent, mens reduksjonen har vært på 46,2 prosent fra 2017 til 2021. Fra 2013 har det vært en nedgang i antall anmeldelser hvert år. Det har vært en nedgang i tilnærmet alle kategorier, men størst nedgang har det vært i narkotikalovbrudd etter legemiddelloven og narkotikaovertridelser etter straffeloven § 231.

Det påpekes at saker knyttet til grove narkotikaovertridelser er et av riksadvokatens prioriterte saksområder, da dette er en viktig markør for politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten. Samtidig skal det, i samarbeid med tollvesenet og andre lands myndigheter også rettes oppmerksomhet mot illegal handel med narkotiske stoffer via internett.

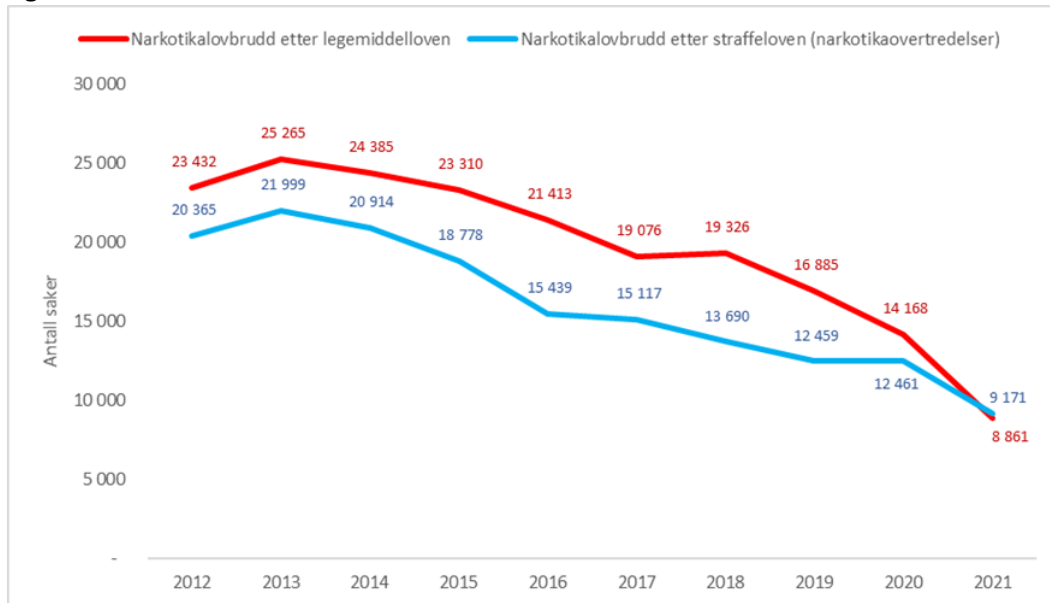
Tabell 2.1 Antall anmeldelser 2012-21

Lovbruddskategorier	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Prosent endring 2020-21	Prosent endring 2012-21
Narkotikalovbrudd etter legemiddelloven	23 432	25 265	24 385	23 310	21 413	19 076	19 326	16 885	14 168	8 861	-37,5 %	-62,2 %
Narkotikalovbrudd etter straffeloven (narkotikaovertridelser)	20 365	21 999	20 914	18 778	15 439	15 117	13 690	12 459	12 461	9 171	-26,4 %	-55,0 %
Narkotikalovbrudd etter straffeloven § 232 (grove narkotikaovertridelser)	1 290	1 179	1 238	1 108	1 068	967	897	915	947	816	-13,8 %	-36,7 %
Dopinglovbrudd etter legemiddelloven			241	496	836	698	563	368	314	197	-37,3 %	-
Dopinglovbrudd etter straffeloven §234 (dopingovertridelser)	818	948	1 264	1 002	962	919	813	690	700	763	9,0 %	-6,7 %
Andre narkotikalovbrudd	31	29	25	14	10	8	7	3	4		-	-
Totalsum	45 936	49 420	48 067	44 708	39 728	36 785	35 296	31 320	28 594	19 808	-30,7 %	-56,9 %

Kilde: JUS065

Utviklingen i antall anmeldelser av narkotika- og dopinglovbrudd er gitt i figur 2.1. Figuren viser en klar nedgang, men at det de to siste årene er narkotikalovbrudd etter legemiddelloven som har størst nedgang med 47,5 mot 26,4 prosent. Dette antas å skyldes effekter av pandemien, men også riksadvokatens brev 9. april 2021.

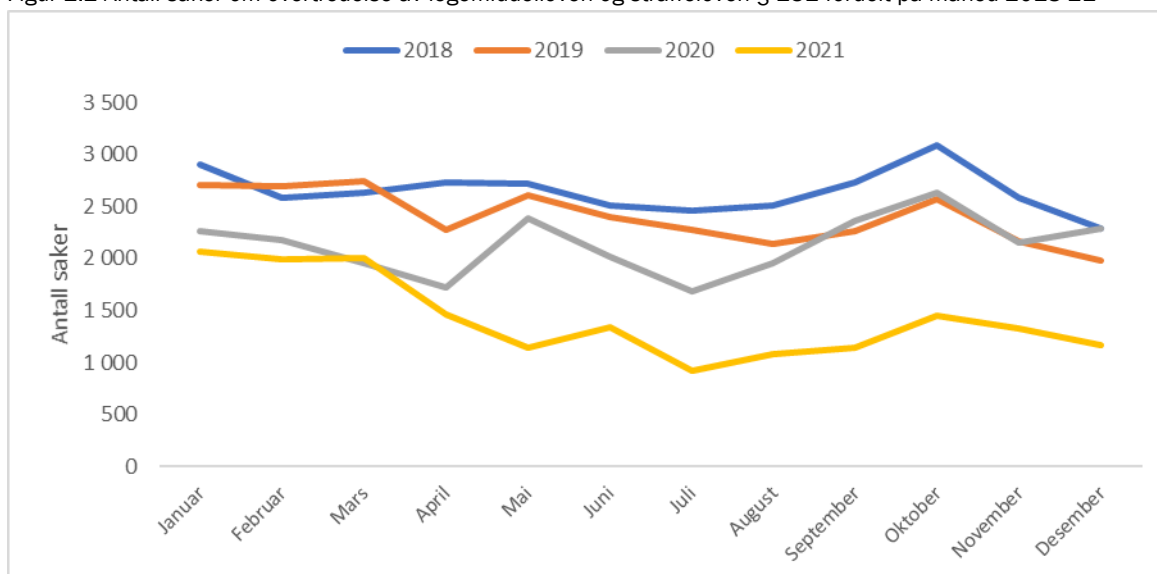
Figur 2.1 Antall anmeldelser 2012-21



Kilde: JUS065

Ser man på antall saker om overtredelse av legemiddeloven eller straffeloven § 231 registrert per måned siden 2018, jf. figur 2.2, ser man tydelig en endring etter riksadvokatens brev 9. april 2021 (se kapittel 2.3 nedenfor). At det registreres færre saker etter 9. april 2021 fremkommer også av embetenes rapporter. Det er forskjeller i hvor mye opplæring som ble gitt, og hva man hadde av skriftlige retningslinjer, knyttet til hvordan slike lovbrudd skulle håndteres. Statsadvokatembetene skriver blant annet at den oppmerksomhet som ble rettet mot beslutningsprosesser og krav til notoritet kan ha bidratt til økt usikkerhet og dermed noe mer restriktiv praksis hos påtalemyndigheten i politiet i frykt for å gjøre feil. Samtidig er det flere som rapporterer at politiets praksis er betydelig endret og at patruljen ikke tør å åpne slike saker og at tjenestemenn har hatt en oppfatning om at handlingsrommet er redusert. Det antas at arbeidet med retningslinjer og øvrig opplæring som er gjennomført vil føre til at usikkerheten reduseres, og at man får en mer lik praktisering generelt, og særlig bruken av tvangsmiddelbruken i disse sakene.

Figur 2.2 Antall saker om overtredelse av legemiddeloven og straffeloven § 231 fordelt på måned 2018-21



Kilde: PAL STRASAK Sak, hentet ut 19.01.22

2.2 Økt oppmerksomhet og offentlig debatt om samfunnets reaksjoner på straffbar befatning med narkotika til egen bruk

Spørsmål knyttet til strafflegging av befatning med narkotika tiltenkt egen bruk har tidligere vært gjenstand for rettspolitiske drøftelser, se for eksempel NOU 2002: 4 *Straffekommisjonens delutredning VII* kapittel 9.11. Det offentlige ordskiftet om temaet tiltok i omfang og intensitet i forbindelse med Solberg II-regjeringens oppnevning av Rusreformutvalget, jf. kongelig resolusjon 23. mars 2018, høringen av utvalgets innstilling NOU 2019: 26 og Stortingets behandling av Prop. 92 L (2020–2021) der regjeringen fremmet forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven, straffeloven, straffeprosessloven, politiloven, brukeromsloven og legemiddeloven. Forslaget gikk ut på å avkriminalisere befatning med visse angitte mengder narkotika til egen bruk, og å innføre en sivilrettslig reaksjon på narkotikalovbruddet og sivilrettslige inngrepshjemler for å avdekke slike lovbrudd, herunder en særskilt bestemmelse i politiloven om visitasjon for å avdekke innehav av narkotika. Det ble vedtatt noen få lovendringer på grunnlag av behandlingen av proposisjonen, men forslaget om avkriminalisering, og endringer det er nærliggende å se som en direkte konsekvens av dette forslaget, fikk ikke flertall i Stortinget.¹

I forbindelse med det offentlige ordskiftet om hensiktsmessigheten av den gjeldende rettstilstanden, og av eventuelle lovendringer i tråd med Rusreformutvalget og Solberg II-regjeringens forslag, ble det fra ulike hold rettet oppmerksomhet mot politiets og påtalemyndighetens fremgangsmåter og tvangsmiddelbruk i saker om mindre mengder narkotika, herunder skildringer fra tjenestepersoner i politiet og påtalemyndigheten samt fra personer som selv oppga å ha blitt etterforsket og strafforfulgt for mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

2.3 Riksadvokatens presiserende direktiver og pålegg om undersøkelse av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker

Innholdet i diskusjonen i 2020 og 2021 knyttet til forslaget om rusreform ga, etter riksadvokatens syn, inntrykk av at det var for liten oppmerksomhet om den rettslige skranke som ligger i at all etterforskning må forfølge et relevant etterforskningsformål, målt mot hva den konkrete mistanken i saken gjelder. Særlig syntes det å være behov for avklaring av ransakingsadgangen i saker om bruk av narkotika. I riksadvokatens brev 9. april 2021 om påtalemyndighetens kontroll med tvangsmiddelbruk² ble det derfor gitt avklaring om de rettslige utgangspunktene, enkelte typetilfeller ble gjennomgått og påtalemyndighetens rolle som legalitetskontrollør av politiets tvangsmiddelbruk, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, ble understreket. Avslutningsvis i brevet ble det gitt presiserende direktiver, som hitsettes:

1. I tilfeller der det avdekkes at en person har brukt et ulovlig rusmiddel, skal ransaking av mobiltelefon ikke benyttes for kun å avdekke det nærmere omfanget av rusmiddelbruken. Også andre etterforskningskritt med slikt formål må vurderes nøye, og skal ikke benyttes overfor kjente rusavhengige.
2. Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.
3. Ved straffeforfølgning av bruk av narkotika skal ikke tilhørende erverv og besittelse av brukerdosen påtales i konkurrans. Det skal ikke benyttes etterforskningsressurser alene for å kartlegge ervervet av narkotikaen som er brukt. Etterforskning av narkotikasalg må innrettes mot den som mistenkes for salg.
4. Ransaking rettet mot en mistenkt rusmiddelbruker må ikke foretas med det formål å avdekke en ukjent selger av stoffet. Undersøkelser med et slikt siktemål kan bare gjennomføres i tilfeller der vilkårene for tredjemannsransaking er oppfylt.

¹ Lov 18. juni 2021 nr. 117 om endringer i straffeloven.

² Brevet er inntatt som vedlegg 1 til rapporten.

5. Politiet skal ikke selv ta initiativ til å innhente samtykke til ransaking i narkotikasaker i tilfeller der de materielle vilkårene for inngrepet ikke er til stede. Dersom det unntaksvis gjennomføres undersøkelser etter mistenktes initiativ som i det ytre har karakter av ransaking, uten at de materielle vilkårene for det er oppfylt, må det sikres notoritet om mistenktes begjæring.
6. Kravene til beslutningsmyndighet, gjennomføring av ransaking og notoritet må nøye iakttas, jf. særlig straffeprosessloven §§ 197, 198 og 201. I tilfeller der vakthavende påtalejurist kan nås på telefon vil politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig beslutningsmyndighet i kraft av hastekompetanse.

I forlengelsen av riksadvokatens brev 9. april 2021 ble de regionale statsadvokatembetene pålagt å gjennomføre en undersøkelse der blant annet spesifikke sider ved politidistriktenes praktisering av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker skulle kartlegges. Pålegget om undersøkelsen er datert 13. april 2021 og er vedlagt denne rapporten.

I etterkant av riksadvokatens direktiver utarbeidet en arbeidsgruppe, nedsatt av tre politimestre, retningslinjer som var ment å være en veiledning om politiets ransaking i narkotikasaker. Disse ble publisert 2. juli 2021.

3 Adgangen til ransaking og kroppslig undersøkelse som ledd i etterforskning av mindre alvorlige narkotikasaker

3.1 Etterforskningsformål og forholdsmessighet som alminnelig skranke for tvangsmiddelbruk

Straffeprosessloven § 170a fastsetter en alminnelig skranke for tvangsmiddelbruk etter straffeprosesslovens fjerde del:

"Et tvangsmiddel kan brukes bare når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep."

Begrepet "uforholdsmessig inngrep" i bestemmelsens annet punktum er en rettslig standard. Dette innebærer at den må tolkes i lys av sin samtid. Når det skjer endringer i samfunnets syn på alvorligheten av en straffbar handling vil innholdet i begrepet kunne endre seg. Slike endringer vil ofte utvikle seg over tid, der flere elementer, gjerne i et samspill med hverandre, kan spille inn.

En konkret vurdering av tvangsmiddelets egnethet og forholdsmessighet i den enkelte sak fordrer en klar forståelse av hva som er etterforskningsformålet, jf. straffeprosessloven §§ 224 og 226. Straffeprosessuelle tvangsmidler kan ikke i medhold av straffeprosesslovens hjemler tas i bruk til politiets forebyggende virksomhet utenfor straffesaker.

I riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7 er det presisert at det, i saker der det er avdekket narkotikabruk, må vurderes nøye om det er grunn til etterforskningsskritt for å avdekke det nærmere omfanget av rusmiddelbruken, og at dette ikke skal benyttes overfor kjente rusavhengige.

Ved straffeforfølgning av bruk av narkotika skal ikke tilhørende erverv og besittelse av brukerdosen påtales i konkurrans, se riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7. I saker om *bruk* av narkotika skal det ikke benyttes etterforskningsressurser, i alle fall i form av tvangsmiddelbruk, alene for å kartlegge *ervervet* av narkotikaen som er brukt. Etterforskning av narkotikasalg må innrettes mot *den som mistenkes for salg*.

3.2 Ransaking

3.2.1 Ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågripelse eller for å søke etter bevis eller etter ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i, jf. straffeprosessloven § 192 første ledd. Strafferammekravet er oppfylt i enhver sak om ulovlig befatning med narkotika, jf. legemiddeloven § 31 og straffeloven § 231.

En tredjepersons bolig, rom eller oppbevaringssted kan bare ransakes dersom ett av følgende tre tilleggsvilkår er oppfylt, jf. § 192 tredje ledd:

1. handlingen er foretatt eller mistenkte pågrepet der,
2. mistenkte har vært der under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor, eller
3. det for øvrig er særlig grunn til å anta at mistenkte der kan pågripes, eller at det der kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i.

I riksadvokatens brev 9. april 2021 er det presisert at ransaking rettet mot en mistenkt rusmiddelbruker ikke må foretas med det formål å avdekke en *ukjent selger* av stoffet. Undersøkelser med et slikt siktemål kan bare gjennomføres i tilfeller der vilkårene for tredjemannransaking er oppfylt.

Ransaking i medhold av § 192 kan i utgangspunktet også omfatte datasystemer og databærere, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av ordlyden. Det er presisert i riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7 at det, i tilfeller der det avdekkes at en person har brukt et ulovlig rusmiddel, ikke skal foretas ransaking av mobiltelefon kun for å avdekke det nærmere omfanget av rusmiddelbruken.

3.2.2 Personransaking

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans person dersom det er grunn til å anta at det kan føre til oppdagelse av bevis eller av ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i, jf. straffeprosessloven § 195 første ledd.

Terskelen for personransaking av mistenkte er dermed noe høyere enn for husransaking: Mens det for husransaking kreves at det foreligger en mulighet for et positivt resultat, kreves det for personransaking at det må være grunn til å anta at ransakingen kan lede til et positivt resultat.

For personransaking av andre enn mistenkte gjelder det skjerpede vilkår, idet mistanken må gjelde en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det må være særlige omstendigheter som taler for å foreta ransakingen, jf. § 195 tredje ledd. Det skjerpede strafferammekravet vil være oppfylt i saker som gjelder overtredelse av straffeloven § 231, men ikke legemiddeloven § 31 annet ledd.

Personransaking kan typisk bestå i undersøkelse av personens klær, veske o.l. som ledd i søk etter gjenstander som kan tjene som bevis eller beslaglegges, men bestemmelsen hjemler også utvortes besiktigelse av personens kropp, for eksempel for å lete etter gjenstander.³ Det følger av straffeprosessloven § 201 første ledd første punktum at ransakingen skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Hvor inngripende ransakingen kan være i det enkelte tilfelle vil i hovedsak bero på en vurdering av om det – i lys av etterforskningsformålet – er tilstrekkelig grunn til inngrepet, og om det vil være forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170a. Momenter ved denne vurderingen vil for eksempel kunne være hva man forventer å finne ved ransakingen (det vil si hvor alvorlig overtredelsen er), hvor sikker man er på at ransakingen fører til funn av narkotika og omstendigheter rundt ransakingssituasjonen (herunder hvor ransakingen finner sted).

³ Jf. NUT 1969: 3 s. 251.

3.2.3 Beslutningskompetanse for ransaking – særlig om polititjenestepersoners adgang til å foreta ransaking

Kompetansen til å beslutte ransaking er lagt til retten, jf. straffeprosessloven § 197 første ledd, eller, dersom det er "fare ved opphold", til påtalemyndigheten, jf. annet ledd første punktum.

Samtykke kan tre i stedet for beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, men saksgjennomgangen viser at dette sjelden benyttes som grunnlag for ransaking (se kapittel 6.2). I riksadvokatens brev er det presisert at politiet ikke selv skal ta initiativ til å innhente samtykke til ransaking i narkotikasaker i tilfeller der de materielle vilkårene for inngrepet ikke er til stede. Dersom det unntaksvis gjennomføres undersøkelser etter mistenktes initiativ som i det ytre har karakter av ransaking, uten at de materielle vilkårene for det er oppfylt, må det sikres notoritet om mistenktes begjæring.

I medhold av straffeprosessloven § 198 første ledd kan polititjenestepersoner som ikke tilhører påtalemyndigheten foreta ransaking uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten (1) på sted som nevnt i § 193, (2) når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, eller (3) når det er sterk mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles.

Ransaking i medhold av § 198 første ledd nr. 1 er ikke viet oppmerksomhet i denne undersøkelsen.

Straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 – "mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor"

Tilbakemeldinger til Riksadvokatembetet etter riksadvokatens brev 9. april 2021, og beskrivelser i statsadvokatenes regionale rapporter om deres undersøkelse av tvangsmiddelbruken i narkotikasaker, gir grunn til å tro at det forekommer en viss usikkerhet om rekkevidden av polititjenestepersoners kompetanse til å foreta ransaking i medhold av straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2. Ransaking ble besluttet av polititjenesteperson i 65 prosent av undersøkte saker der ransaking var foretatt (se kapittel 6.2). Utvalgte enkeltsaker som er gjennomgått ved Riksadvokatembetet etterlater det klare inntrykk at "friske spor", hvilket forstås som en henvisning til uttrykket "ferske spor" i straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2, meget ofte oppgis som grunnlag for ransakingen når den er besluttet av polititjenesteperson. Reglene om tjenestepersoners ransakingskompetanse er dermed praktisk viktige i de mindre alvorlige narkotikasakene.

Formuleringen "treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor", eller deler av den, forekommer i flere bestemmelser i straffeprosessloven.

- Etter § 176 første ledd annet punktum kan "enhver" foreta pågrep når det er fare ved opphold og den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor (dette kalles ofte sivil pågrep eller borgerarrest).
- Dersom mistenkte har vært hos en tredjeperson under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor, kan tredjepersonens bolig mv. ransakes dersom det er skjellig grunn til mistanke om en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, jf. § 192 tredje ledd nr. 2.
- Etter § 206 første ledd annet punktum kan enhver foreta beslag når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Selv om bestemmelsene regulerer ulikeartede situasjoner, må utgangspunktet være at forståelsen av uttrykket "treffe eller forfølge noen på fersk gjerning eller ferske spor" er lik.⁴

⁴ Slik det også er lagt til grunn i Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, kommentarutgave (digital versjon på Juridika.no å jour per 1. juli 2021), kommentar til § 176. I kommentarene til alle andre bestemmelser som gjelder "fersk gjerning" eller "ferske spor" vises det til forklaringen av disse vilkårene i § 176-kommentaren. Se også Bjerke, Straffeprosessuelle tvangs- og rettsmidler (1986, 2. utg.), s. 48.

I riksadvokatens brev 9. april er § 198 første ledd nr. 2 fortolket slik:

"En gjerningsperson treffes på "fersk gjerning" om vedkommende oppdages under selve forøvelsen av lovbruddet eller umiddelbart etter, samtidig som det er klart at vedkommende er gjerningspersonen. Sterk mistanke er ikke tilstrekkelig. Med forfølgning på "ferske spor" siktes det til tilfeller der det er klart i hvilken retning en gjerningsperson kan forfølges fra et gjerningssted. Det kan således besluttes husransaking på dette grunnlag, for eksempel i et tilfelle der en gjerningsperson løper inn i en leilighet med politiet etter seg. Observasjon av gjenstander som kan ha bevisverdi, for eksempel brukerutstyr som er synlig gjennom et kjellervindu, innebærer ikke at mistenkte forfølges på ferske spor."

Hvorvidt det foreligger en "fersk gjerning" volder etter riksadvokatens syn sjelden tvil, og i det følgende rettes oppmerksomheten derfor mot hva som ligger i å forfølge noen på "ferske spor".

Yttergrensene for hvilke situasjoner som omfattes av bestemmelsen er i svært liten grad belyst i foreliggende rettskilder. Meningsinnholdet i vilkårene som er benyttet er i så vidt berørt i forarbeidene til någjeldende eller tidligere straffeprosesslov.⁵

Så vidt vites, har Høyesterett ikke klargjort forståelsen av § 198 første ledd nr. 2 eller dens forgjenger straffeprosessloven (1887) § 223 annet ledd annet punktum.⁶ I Rt. 1993 s. 1025, som gjaldt straffansvar for polititjenestepersoner for uriktig anvendelse av straffeprosessloven § 198 nr. 3, uttalte Høyesterett at "[v]ilkårene for polititjenestemenns adgang til å ransake uten beslutning av retten eller påtalemyndigheten, er av vesentlig rettssikkerhetsmessig betydning". Den rettssikkerhetsmessige betydningen som ble påpekt av Høyesterett tilsier at påtalemyndigheten og politiet må være påpasselige med å overholde bestemmelsens grenser, og ikke tolke bestemmelsen utvidende, idet det er tale om et unntak fra lovens hovedregel om rettslig prøving av lovens vilkår forut for ransaking, jf. § 197 første ledd.

Tre lagmannsrettsavgjørelser berører vilkårene i § 198 første ledd nr. 2,⁷ men avgjørelsene gir liten veiledning for spørsmålet om hvor grensen går for de enkelte alternativene i bestemmelsen.

I en artikkel i Tidsskrift for strafferett 2016 har professor Steinar Fredriksen tatt til orde for en forståelse av hjemmelen i § 198 nr. 2 som er videre enn den som er lagt til grunn i riksadvokatens brev 9. april 2021.⁸ Som nevnt ovenfor er det begrenset veiledning å finne i rettskildene, og Fredriksens drøftelse bygger hovedsakelig på en ordlydsfortolkning og forfatterens avveining av hensynene til effektivitet og rettssikkerhet. Hvordan den foreslåtte forståelsen av bestemmelsene, som er mer vidtfavnende enn det som synes å være læresetningen i

⁵ Straffeprosesslovkomiteens innstilling inneholder en merknad til det som ble lovens § 206 (om beslag, blant annet på fersk gjerning eller ferske spor) som tilsier at man anså uttrykket "truffet" som synonymt med "grepet", se NUT 1969: 3, s. 254. Ot.prp. nr. 35 (1978–1979) kaster ikke lys over hvordan lovens "fersk gjerning"/"ferske spor"-bestemmelser skal forstås.

⁶ Det er søkt i høyesterettsavgjørelser i Lovdata som nevner fersk/frisk gjerning eller ferske/friske spor, uten nevneverdige funn.

⁷ LE-2000-111: Beslutning om å ransake leilighet pga. observasjon av hasjpipe og pesola-vekter i kombinasjon med en lukt som tydet på at det var røkt hasj der ble ansett å være i samsvar med § 198 første ledd nr. 2. Ifølge rapporten fra ransakingen var grunnlaget "friske spor", men lagmannsretten uttalte seg ikke direkte om hvilket alternativ i § 198 nr. 2 som ble ansett oppfylt. Etter riksadvokatens syn er det mer nærliggende å vurdere situasjonen opp mot vilkåret truffet på fersk gjerning enn forfølgning på ferske spor, forutsatt at lukten indikerte at røykingen av hasj hadde skjedd like før politibetjenten ankom stedet. LG-2006-88621: Uten at det fremstår nødvendig for resultatet, synes lagmannsretten å ha lagt til grunn at en tydelig markering fra tollvesenets narkotikahund kan være fersk gjerning eller ferske spor som gir grunnlag for borgerarrest etter § 176 første ledd annet punktum. LF-2019-72638: Melding om ruspåvirket kjøring, i kombinasjon med at en parkert bil var varm og det var alkohol inni bilen, utgjorde "ferske spor" som gjorde at politiet kunne undersøke om føreren var i huset og eventuelt ta en promilletest av ham.

⁸ Steinar Fredriksen, "Polititjenestepersoners og privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler", Tidsskrift for strafferett 2016/1, s. 8–34.

tidligere fremstillinger av straffeprosessen, virker inn på påtalemyndighetens reelle muligheter for å oppfylle sitt ansvar som legalitetskontrollør av tvangsmiddelbruk under etterforskningen, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, er ikke drøftet i artikkelen.

En gjennomgang av juridisk litteratur viser at innholdet i uttrykket "ferske spor" er lite belyst i eldre fremstillinger av straffeprosessen.⁹ I de arbeider hvor innholdet er beskrevet, legger de fleste forfattere til grunn en forståelse som er relativt lik den som kommer til uttrykk i det siterte ovenfor fra riksadvokatens brev. Å forfølge noen på "ferske spor" beskrives som forfølging i umiddelbar tilknytning til forøvelsen av lovbruddet,¹⁰ og dette konkretiseres gjerne som en situasjon der det er klare holdepunkter for hvilken vei gjerningspersonen har tatt, og gjerningspersonen innhentes der kort tid etter lovbruddet. Det er riktignok den forskjell at det ikke *uttrykkelig* sies i litteraturen at det ikke i seg selv utgjør "ferske spor" at politiet observerer *gjenstander som kan ha bevisverdi* (for eksempel brukerstyr for narkotika). Dette følger imidlertid av et krav om umiddelbar tilknytning til forøvelsen av lovbruddet som utvilsomt må gjelde ved anvendelse av bestemmelsen, jf. også at det etter ordlyden kreves at "mistenkte [...] forfølges på [...] ferske spor". Dersom politiet observerer en gjenstand som kan ha bevisverdi for en type lovbrudd, men ikke har sikre holdepunkter for at et lovbrudd av denne typen faktisk er begått, eller mangler opplysninger om når og hvor dette lovbruddet eventuelt fant sted, kan kravet om nærhet i tid og rom neppe være oppfylt. I fravær av en konstatert umiddelbar tilknytning til forøvelsen av lovbruddet, vil imidlertid bevis for at en straffbar handling er begått kunne bidra til, eller i noen tilfeller være tilstrekkelig for, å etablere en slik "sterk mistanke" som hjelper ransaking etter § 198 første ledd nr. 3 (se nedenfor).

Forståelsen av begrepene "fersk gjerning" og "ferske spor" spesifikt i narkotikasaker er kommentert nærmere i kapittel 6.2.1.

Straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 3

Bestemmelsen gir polititjenestepersoner hjemmel til å ransake dersom det er sterk mistanke om et lovbrudd som kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles. Strafferammekravet er oppfylt dersom mistanken gjelder overtredelse av straffeloven § 231, men ikke legemiddeloven § 31 annet ledd. Høyesterett har i Rt. 1993 s. 1025, på s. 1027, uttalt følgende om kravet til "sterk mistanke": "Vilkåret innebærer et krav om betydelig sansynlighetsovervekt for at en straffbar handling er begått. Mistanken må som alminnelig utgangspunkt referere seg til konkrete straffbare forhold, ikke til at en eller annen straffbar handling er begått."

I riksadvokatens brev 9. april 2021 er bestemmelsen fortolket slik:

"Alternativet i § 198 første ledd nr. 3 gir hastekompetanse til politiets tjenestepersoner, men på strengere vilkår enn det som gjelder for påtalemyndighetens hastekompetanse. For det første må det foreligge «sterk mistanke», noe som er et strengere mistankekrav enn «skjellig grunn». For det andre må det være «nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles». Dette stiller i utgangspunktet et lignende krav til hasteelement som for påtalemyndighetens sekundærkompetanse. Bedømmelsessituasjonen er imidlertid en annen, ved at det er faren ved å avvente påtalemyndighetens beslutning, ikke rettens, som må vurderes. Gitt de etablerte vaktordninger for påtalejurister som døgnskuttet er tilgjengelig på telefon, vil politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig

⁹ Stang, Utvalgte emner av Rettergangsmåten i straffesaker (3. utg., 1961) kapittel 12 og 13, Skeie, Den norske straffeprosess (1939) bind I, femte del § 29, Getz og Hagerups kommentarutgave til straffeprosessloven av 1887 (1890).

¹⁰ Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, kommentarutgave (digital versjon på Juridika.no à jour per 1. juli 2021), kommentar til § 176 (i kommentarene til alle andre bestemmelser som gjelder "fersk gjerning" eller "ferske spor" vises det tilbake til § 176-kommentaren); Bjerke, Straffeprosessuelle tvangs- og rettsmidler (1986, 2. utg.); Anders Bratholm, Pågripelse og varetektsfengsel (1957), s. 235.

beslutningsmyndighet i kraft av hastekompetanse. Personransaking av andre enn mistenkte kan aldri besluttes i medhold av bestemmelsen i første ledd nr. 3, jf. annet ledd første punktum."

I riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7 er det gitt følgende presiserende direktiv: "Kravene til beslutningsmyndighet, gjennomføring av ransaking og notoritet må nøye iakttas, jf. særlig straffeprosessloven §§ 197, 198 og 201. I tilfeller der vakthavende jurist kan nås på telefon vil politiets tjenestepersoner bare unntaksvis ha selvstendig beslutningsmyndighet i kraft av *hastekompetanse*." (vår utheving).

Enkelte har reist spørsmål ved om den siterte formuleringen i den avsluttende delen innebærer at det skal gjelde et nytt hastevilkår for anvendelse av § 198 første ledd nr. 2. Som det fremgår av de siterte avsnittene ovenfor brukes imidlertid ordet *hastekompetanse* for å beskrive politiets myndighet etter § 198 første ledd nr. 3. I blokkstatene ovenfor, som er hentet fra brevets side 6, er det i avsnittet om innholdet i bestemmelsens nr. 3 at riksadvokaten har påpekt betydningen av vaktordninger med påtalejurister som døgkontinuerlig er tilgjengelig på telefon.

Selv om det i riksadvokatens brev ikke skrives uttrykkelig at det kreves et hasteelement for å kunne ransake i medhold av § 198 nr. 2, minnes det om at regelen er en unntaksbestemmelse fra lovens hovedregel om at det er retten som beslutter ransaking, eventuelt påtalemyndigheten dersom det er fare ved opphold. En skjønnsom bruk av kompetansen etter § 198 nr. 2 har direkte betydning for påtalemyndighetens reelle muligheter til å oppfylle sin rolle som legalitetskontrollør av etterforskningen, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd.

3.2.4 Krav om notoritet ved ransaking

Det har tidligere vært ansett som adekvat å sørge for notoritet om såkalte negative funn gjennom nedtegnelse i politioperativ logg (også kalt PO-logg), men dette er innskjerpet i senere år i mange politidistrikter. Ransaking med hjemmel i straffeprosessloven §§ 192 eller 195 forutsetter at det er konstatert skjellig grunn til mistanke om at en bestemt person har begått et lovbrudd. Ransakingen medfører at personen får status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82 første ledd. Ransaking innebærer at en etterforskning er iverksatt, hvilket krever rimelig grunn til å undersøke om det har skjedd en straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 224. Det er derfor riktig å opprette straffesak i de tilfeller der ransaking benyttes, uansett utfallet av ransakingen.

Straffeprosessloven § 199 annet ledd krever at det på stedet eller snarest mulig settes opp en rapport om ransakingen. Bestemmelsen stiller ikke innholdskrav til rapporten. Rapporten om ransakingen utgjør – sammen med øvrige dokumenter i straffesaken, fremfor alt anmeldelsen og eventuelle egenrapporter fra tjenestepersonene – grunnlaget for en eventuell etterfølgende vurdering fra påtalemyndighetens side av om tvangsmiddelbruken i den enkelte sak har vært i samsvar med lov og instruks, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd om påtalemyndighetens ansvar som legalitetskontrollør av etterforskningen.

I de mindre alvorlige narkotikasakene foretas ransakinger i stor grad på grunnlag av polititjenestepersonenes egen kompetanse etter straffeprosessloven § 198. Påtalemyndighetens muligheter for å oppfylle mandatet etter § 7-5 annet ledd henger derfor direkte sammen med kvaliteten på ransakingsrapporten og sakens dokumenter forøvrig. På samme tid innebærer de krav som arbeidshverdagen stiller til polititjenestepersoner at det i forholdsvis lite alvorlige – og bevismessig enkle – saker neppe er realistisk å forvente detaljerte redegjørelser for fremgangsmåten under ransakingen, eller en drøftelse av for eksempel hvorvidt det enkelte skritt som ble tatt under ransakingen var forholdsmessig.

3.3 Kroppslig undersøkelse

Den som med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan underkastes kroppslig undersøkelse når det antas å være av betydning for opplysningen av saken og ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 157 første ledd første punktum. Det er ikke anledning til kroppslig undersøkelse av andre enn mistenkte.

§ 157 hjemler undersøkelser som kan skje uten fare eller "betydelig smerte", jf. første ledd annet punktum. Gransking, herunder kroppslig undersøkelse, skal gjennomføres så skånsomt som mulig, jf. § 159 første ledd. Nærmere regler om kroppslig undersøkelse er gitt i påtaleinstruksen kapittel 10.

Kroppslig undersøkelse fordrer en kjennelse fra retten, eller – dersom formålet med undersøkelsen ellers kunne forspilles – ordre fra påtalemyndigheten. Kroppslig undersøkelse kan, i motsetning til ransaking, ikke besluttes av polititjenesteperson som ikke tilhører påtalemyndigheten.

I riksadvokatens brev 9. april 2021 pkt. 7 er det presisert at det ikke skal gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.

Reglene om kroppslig undersøkelse i straffeprosessloven må ikke forveksles med bestemmelser i annen lovgivning som gir politiet adgang til å undersøke mulig ruspåvirkning uten involvering av påtalemyndigheten, for eksempel vegtrafikkloven § 22a.

4 Forberedelse og gjennomføring av undersøkelsen

4.1 Metode

4.1.1 Forberedelse

Innholdet i undersøkelsen som ble pålagt ved riksadvokatens brev 13. april 2021 kan stikkordsmessig oppsummeres slik:

- Det skal kartlegges om og i hvilken utstrekning dagens praktisering av ransakingsreglene avviker fra føringene i riksadvokatens brev 9. april 2021 ved:
 - Saksgjennomgang
 - Intervjuer med relevant personell
 - Rutinegjennomgang
 - Andre egne tiltak
- Praksis om kroppslig undersøkelse i narkotikasaker skal undersøkes og vurderes
- Det skal vurderes om påtalemyndigheten i dag har tilstrekkelige forutsetninger for å utøve legalitetskontroll og foreslås eventuelle endringer som kan utbedre situasjonen
- Det skal vurderes om det er behov for større notoritet om bruken av tvangsmidler i mindre alvorlige narkotikasaker

Det understrekes i brevet at formålet med undersøkelsene er *fagledelse* og at undersøkelsene skal inngå som en del av arbeidet med kontinuerlig forbedring av straffesaksbehandlingen i politiet. Undersøkelsene skal danne grunnlag for å kunne ta stilling til om det er behov for fagledelse i form av opplæring/veiledning og å kunne vurdere om det er behov for ytterligere retningslinjer eller direktiver fra Den høyere påtalemyndighet.

Undersøkelsen består altså av rutinegjennomgang, intervjuer med relevant personell og en saksgjennomgang. Når det gjelder rutinegjennomgangen og intervjuene ble statsadvokatene stilt forholdsvis fritt med hensyn til hvordan de ville gjennomføre disse (se nærmere om dette under kapittel 4.1.3), mens saksgjennomgangen skulle gjennomføres på lik måte over hele landet.

Spørreskjemaet, inkludert en veileder, som skulle brukes ved saksgjennomgangen ble utarbeidet ved Riksadvokatembetet, i dialog med statsadvokatembetene. Spørsmålene ble blant annet gjennomgått og diskutert under en fagdag 10. juni 2021, før de ble lagt inn i verktøyet SurveyXact for besvarelse.

Den høyere påtalemyndighet har gode erfaringer med bruken av SurveyXact fra tidligere kvalitetsundersøkelser. Kvalitetsundersøkelsene har samtidig vist at virkeligheten er for nyansert til at det er mulig å få et nøyaktig bilde av denne gjennom besvarelse av spørsmål med konkrete svaralternativer. En var derfor forberedt på at enkelte faktiske omstendigheter måtte tolkes slik at man ikke fikk "falske svar".

4.1.2 Saksgjennomgang

I gjennomgangen av tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker har en sett på alle bruk og besittelsessaker som var registrert i tre gitte uker¹¹ før riksadvokatens brev ble sendt ut. Med bruk og besittelsessaker menes her saker knyttet til legemiddelovens § 24 i tillegg til saker under straffeloven § 231 første ledd.¹²

Samtlige saker som gjaldt overtredelse av legemiddeloven ble tatt med i utvalget. Straffeloven § 231 første ledd rammer et stort spekter av saker. Dette gjelder både hvilken form for befatning med narkotika det er tale om, stofftype og mengde stoff. Bestemmelsen rammer ikke bruk av narkotika. Statsadvokatene gjennomgikk derfor sakene som var registrert på straffeloven § 231 første ledd og valgte de sakene som kunne karakteriseres som mindre alvorlige narkotikasaker. Utvelgelseskriteriene var blant annet saker som gjaldt mindre mengder narkotika og saker som startet med observasjon av rusbruk, tips fra publikum mv.

Hvert statsadvokatembete gikk gjennom sine saker ved å benytte SurveyXact spørreskjemaet som var utarbeidet på hver enkelt sak. Flere av spørsmålene var av en slik karakter at det i besvarelsen var åpent for bruk av skjønn fra den enkelte statsadvokat. Bruk av skjønn vil alltid resultere i en viss grad av ulike vurderinger når det enkelte spørsmål skal besvares. For å gjøre skjønnen likere ble det utarbeidet en kortfattet veileder med kommentarer til de fleste spørsmål som ble stilt. Veilederen ble oppdatert fortløpende etter hvert som det kom spørsmål om tolkningen av enkeltspørsmål fra statsadvokatene som gjennomførte undersøkelsen.

Rambøll leverte deretter en presentasjon til hvert enkelt embete som oppsummerte denne gjennomgangen, i tillegg til en presentasjon med nasjonale tall. Riksadvokatembetet har i tillegg fått oversendt råmaterialet fra spørreundersøkelsen, og har foretatt en nærmere gjennomgang av saker hvor dette har vært ønskelig. I presentasjonen av resultatene i kapittel 5 og 6 nedenfor er det tatt utgangspunkt i rådataene hentet fra spørreundersøkelsene.

4.1.3 Intervjuer og rutinegjennomgang

Riksadvokaten sendte ut et brev til statsadvokatene datert 18. august 2021 der det ble gitt direktiver, forslag og veiledning om gjennomføringen av rutinegjennomgangen og intervjuene. Brevet er vedlagt denne rapporten. I forkant av dette var intervjuene og rutinegjennomgangen også et tema under fagdagen/forberedelsesmøtet som ble gjennomført 18. mai 2021.

Formålet var å undersøke på systemnivå hvilke føringer og rammebetingelser som gjaldt for bruk av tvangsmidler i det enkelte politidistrikt. Sammen med datamaterialet fra statsadvokatenes gjennomgang av enkeltsaker, danner resultatene av intervjuene og rutinegjennomgangene grunnlag for vurderingen av tiltak som kan bidra til at tvangsmiddelbruken gjennomføres korrekt.

¹¹ Uke 25/2020 (15.-21. juni 2020), uke 42/2020 (12.-18. oktober 2020) og uke 3/2021 (18.-24. januar 2021)

¹² Statistikkgrupper som inngår er 751 Narkotikaovertrødelse, 7101 Narkotika, bruk (§ 24) og 7102 Narkotika, besittelse (§ 24).

Riksadvokaten overlot til statsadvokatembetene å vurdere hvem i politidistriktet som skulle intervjues, men følgende personell ble foreslått:

- Påtalejurister som går jour
- Påtaleledelse, herunder ledelse for påtale ved FSI/jourseksjon (om opplæring, kontroll og rutiner)
- Ledere for patruljemannskaper (om rutiner, opplæring og føringer som er gitt)
- Ledere for PPS/tilbakemeldingsmøter (om hvorvidt tvangsmiddelbruk i narkotikasaker har vært diskutert)
- FOA patrulje (hvis det finnes lokalt)
- Patruljemannskaper (om opplæring og veiledning)

Hvilke spørsmål som burde stilles knyttet til rutiner og retningslinjer for ransaking og kroppslig undersøkelse, opplæring mv. kunne statsadvokatene selv bestemme, men i brevet av 18. august 2021 ble det gitt forslag om tema og konkrete spørsmål som kunne benyttes for å belyse situasjonen.

I forkant av intervjuene innhentet statsadvokatene eventuelle lokale retningslinjer eller rutinebeskrivelser, også de retningslinjene som gjaldt før 9. april 2021.

4.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Etter utsendelse av spørreskjemaet og veilederen og gjennomføringen av fagdagen/forberedelsesmøtet 18. mai 2021, ble statsadvokatembetene stilt noenlunde fritt med tanke på når de forskjellige elementene i undersøkelsen skulle gjennomføres.

Etter at undersøkelsene var ferdigstilt, skulle statsadvokatenes funn og vurderinger nedfelles i en rapport til riksadvokaten. Fristen for innsendelse av rapport fra embetene ble satt til 1. oktober 2021.

Arbeidet som ligger til grunn for statsadvokatembetenes rapporter har vært ressurskrevende. Forberedelser, intervjuer, rutinegjennomgang, saksgjennomgang og rapportskrivning. Foreløpige tilbakemeldinger tyder på at statsadvokatembetene har brukt omtrent 330 dagsverk til undersøkelsen. I tillegg kommer forarbeid, forberedelser, analyse og rapportskrivning hos Riksadvokatembetet.

5 Opplysninger om de undersøkte sakene og siktede

5.1 Datagrunnlaget

Det er til sammen gjennomgått 925 saker, hvorav 82 prosent (756) av sakene er lovbrudd tilordnet legemiddeloven og 18 prosent (169) er tilordnet straffeloven § 231. Som vist i tabell 5.1 er det stor forskjell mellom de ulike politidistriktene på hvor mange saker de har knyttet til de mindre alvorlige narkotikalovbruddene.

Tabell 5.1 Antall saker fordelt på politidistrikt

Politidistrikt	Legemiddeloven		Straffeloven		Alle saker i undersøkelsen	
	Ant. saker	Andel av saker	Ant. saker	Andel av saker	Ant saker	Andel av saker
Oslo	94	12 %	40	24 %	134	14 %
Øst	132	17 %	18	11 %	150	16 %
Innlandet	72	10 %	7	4 %	79	9 %
Sør-Øst	110	15 %	25	15 %	135	15 %
Agder	40	5 %	6	4 %	46	5 %
Sør-Vest	56	7 %	15	9 %	71	8 %
Vest	47	6 %	16	9 %	63	7 %
Møre og Romsdal	31	4 %	7	4 %	38	4 %
Trøndelag	73	10 %	19	11 %	92	10 %
Nordland	67	9 %	11	7 %	78	8 %
Troms	26	3 %	2	1 %	28	3 %
Finnmark	8	1 %	3	2 %	11	1 %
Totalsum	756	100 %	169	100 %	925	100 %

5.2 Opplysninger om siktede – særlig om mindreårige og gjengangere

I utvalget er 8 prosent av gjerningspersonene under 18 år. I saker knyttet til legemiddeloven er de registrert med 9 prosent av sakene, mot bare 3 prosent av sakene som omhandler straffeloven § 231 første ledd.

Gjerningspersoner under 18 år

Tabell 5.2 Gjerningsperson over eller under 18 år

	Legemiddeloven	Straffeloven	Totalsum	Andel
Gjerningsperson over 18 år	691	164	855	92 %
Gjerningsperson under 18	65	5	70	8 %
Totalsum	756	169	925	100 %

De straffeprosessuelle reglene om gjerningspersoner som er under 18 år på gjerningstidspunktet er ment å gi et sterkere vern enn for voksne gjerningspersoner. En mindreårig vil ha alle de rettigheter en voksen har, men vil i tillegg blant annet ha et forsterket krav på forsvarer og den siktedes verger vil ha partsrettigheter i tillegg til siktede selv.

Undersøkelser om mindreåriges prosessuelle rettigheter er tidligere gjort blant annet i forbindelse med statsadvokatenes kvalitetsundersøkelser. Temaet er også viet oppmerksomhet i mange inspeksjonsrapporter og er dessuten et særlig tema i politiets obligatoriske årlige opplæring for 2022/2023.

Formålet med å stille spørsmålet om siktede under 18 år i denne undersøkelsen var å se om resultatene i denne gruppen avvek fra resultatene for siktede som var over 18 år på gjerningstidspunktet. Det viste seg imidlertid at antallet siktede i saksutvalget som var under 18 år på gjerningstiden var så sparsomt at en nærmere analyse etter vår vurdering vil være beheftet med mye usikkerhet. Det er derfor ikke foretatt en grundig analyse av dette i denne omgang, men en vil vurdere å gjøre det i den oppfølgende undersøkelse som skal gjøres i løpet av 2022.

Gjengangere

Politiet prioriterte tidligere i større grad strafforfølgning eller andre aksjoner rettet mot brukermiljøer enn det som er tilfelle i dag. Slik innsats var tidligere omtalt i riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv. Dette innebar at dette var et område som – sammen med en rekke andre sakstyper – skulle vies særskilt oppmerksomhet. Siste gang dette var omtalt i mål- og prioriteringsrundskrivet var i rundskrivet for 2017, hvor følgende var inntatt under rundskrivets punkt V,1 om sentrale og landsdekkende prioriteringer:

"Antall etterforskede og oppklarte straffesaker om grov narkotikaovertrødelse (straffeloven § 232 annet ledd) anses fortsatt som en viktig markør av politiets innsats mot den organiserte kriminaliteten. Politiets arbeid med å avdekke bakmenn og inndragning av profitt må derfor også i 2017 gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Innsatsen skal særlig rettes mot kriminelle nettverk og den illegale virksomheten som disse står for hva gjelder ulovlig produksjon, transport, smugling og omsetning. I samarbeid med tollvesenet og andre lands myndigheter skal det også rettes oppmerksomhet mot illegal handel med narkotiske stoffer via internett. *Politiets aktivitet rettet mot brukermiljøer er også av betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. Men for ordens skyld minnes om at denne form for arbeid ikke skal iverksettes eller benyttes for derigjennom å oppnå gode innsatstall.*"¹³

Det er verdt å merke seg at det her gis direktiv om at formålet med satsingen mot brukermiljøene ikke er å påvirke politiets straffesaksstatistikk, men å forebygge nyrekruttering og få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. Fra og med rundskrivet for 2018 har aktivitet mot brukermiljøene ikke vært omtalt.

Basert på intervjuer og rutinegjennomgang i politidistriktene, melder samtlige statsadvokatembeter at politidistriktene opplyser at de ikke forfølger personer med rusproblemer for å lage saker og oppnå gode tallmessige resultater.

I saksundersøkelsen ble statsadvokatene bedt om å vurdere om gjerningspersonen ble ansett å være en gjenganger. Med *gjenganger* i denne sammenheng menes særlig de som vurderes å ha tunge rusproblemer. Det er på det rene at det kan være krevende å foreta denne vurderingen uten personlig kjennskap til gjerningspersonen, noe statsadvokatene i utgangspunktet ikke hadde ved saksgjennomgangen. Ved behandlingen av rapportene ved Riksadvokatembetet har en derfor funnet grunn til å søke å belyse spørsmålet noe grundigere. Et nærliggende utgangspunkt ved vurderingen i denne forbindelse vil være om personen saken gjelder er registrert med tidligere narkotikalovbrudd i politiets registre. En analyse foretatt ved Riksadvokatembetet viste at mange personer som ikke var vurdert av statsadvokaten som gjenganger hadde vært implisert som mistenkt eller siktet i et høyt antall narkotikasaker i nær fortid. I perioden fra 2018 til og med 19. oktober 2021 var det – blant personene som ikke var vurdert som gjenganger – 37 personer (44 saker) som var registrert med 10 eller flere narkotikaforhold, og 99 personer (115 saker) som var registrert med over 5 narkotikaforhold. Dette kan gi en indikasjon på at den reelle andelen gjengangere i saksmaterialet er høyere enn det resultatene tabell 5.3 viser.

¹³ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2017, side 9.

Tabell 5.3 Oppfatter statsadvokaten gjerningspersonen som en gjenganger?

	Legemiddeloven	Straffeloven	Totalsum	Andel
Gjenganger	150	51	201	22 %
Ikke gjenganger	606	118	724	78 %
Totalsum	756	169	925	100 %

Det opplyses at noen politidistrikter har prioriterte områder som vies særlig oppmerksomhet. Dette gjelder f. eks. Brugata i Oslo. Dette er en av Norges største markedsplasser for narkotika. I dette området blir det kjøpt, solgt og brukt alle typer narkotika hele døgnet, og man ser på omsetningen i dette området som et stort samfunnsproblem. Det er også mye vold og annen alvorlig kriminalitet i dette området. Politiets oppmerksomhet her er ikke rettet mot brukersaker, men mot omsetning av narkotika og forebygging av mer alvorlig kriminalitet. Med brukersaker menes i denne sammenheng både saker som omfatter bruk av narkotika og saker med besittelse av mindre mengder narkotika.

De 201 sakene der gjerningspersonen ble vurdert som "gjenganger" av statsadvokatene har følgende karakteristika:

- I 163 sakene var det benyttet tvangsmidler. Av disse var 104 av sakene i kombinasjon med andre straffbare forhold, hvorav 36 saker gjaldt trafikk. Av andre saks kategorier som var anmeldt i kombinasjon med bruk og besittelse av narkotika nevnes vinningskriminalitet og ordensforstyrrelser.
- 59 saker var ikke i kombinasjon med andre forhold. Dette var i det alt vesentlige saker der det ble gjennomført ransaking av person. Samtlige saker ble gjennomgått ved riksadvokatembetet for å kontrollere hva sakene gjaldt, herunder om vilkårene for ransaking var til stede:
 - I 2 saker var opplysningene om mistankegrunnlaget mangelfulle slik at det ikke var mulig å utføre legalitetskontroll på bakgrunn av sakens dokumenter.
 - I 14 av sakene ble siktede ransaket etter observasjon av noe som fremsto som salg av narkotika på kjente omsetningssteder (f.eks. Brugata i Oslo). I disse sakene var det skjellig grunn til mistanke om salg av narkotika. Ved ransaking av siktedes person ble det funnet mindre mengder narkotika. Det ble etter dette ikke benyttet etterforskningsressurser på å kartlegge om det var bevismessig grunnlag for å ta ut tiltale for salg av narkotika.
 - I 24 saker hadde tvangsmiddelbruken tilknytning til etterforskning av andre saker. I noen av sakene var tilknytningen til den andre saken så tydelig at statsadvokaten burde ha krysset av på "i kombinasjon med andre forhold". I de fleste av disse sakene var tilknytningen slik at ransakingen sprang ut av saker mot andre enn siktede i den konkrete saken.
 - De øvrige 19 sakene i utvalget viste et stort spenn når det gjelder faktum og grunnlag for tvangsmiddelbruk. De fleste av sakene startet som følge av at politiet på en eller annen måte konstaterte at siktede var tydelig påvirket av narkotika og at det ble foretatt påfølgende personransaking. I denne sammenheng vises det til riksadvokatens brev 9. april 2021 kapittel 6.2 hvor det heter:

"Et videre spørsmål ved antatt påvirkning av ulovlige rusmidler, er om dette gir skjellig grunn til mistanke om besittelse av narkotika, og om det er adgang til personransaking på dette grunnlag. Som ellers vil dette måtte vurderes konkret, men uten andre holdepunkter enn den observerte ruspåvirkning antar riksadvokaten at mistankekravet gjennomgående vil være oppfylt med tanke på en slik utvidet mistanke. Personransaking i slike tilfeller vil som utgangspunkt heller ikke være uforholdsmessig, under forutsetning av at den gjennomføres skånsomt."

Som nevnt var det stor variasjon i hvordan sakene oppsto. Det er lite som tyder på at politiets primære kontakt med siktede skyldes at de ønsker å undersøke om vedkommende var påvirket av narkotika. For å illustrere variasjonen i faktum kan nevnes en sak som startet med at politiet fikk melding om en person som gikk midt i veibanen på en trafikkert vei. Han var tydelig påvirket. Vedkommende ble brakt i sikkerhet og politiet forsøkte å få

personalia. Mannen klarte ikke å gjøre rede for seg, men fant frem ID papirer og en pose med knuste tabletter. Mannen ble deretter ransaket. I en annen sak mottok politiet en klage fra publikum om at det sto en mann i køen utenfor politihuset og røyket cannabis.

Med unntak av de to sakene der mistankegrunnlaget ikke var tilstrekkelig begrunnet i saksdokumentene, fant man ved gjennomgangen av utvalget ikke eksempler på at vilkårene ikke var tilstede for å foreta personransaking av siktede. Man fant imidlertid tilfeller der det var mangler ved den personelle kompetansen – om dette se kapittel 6.2.1. Riksadvokaten finner likevel grunn til å påpeke at enkelte saker kan etterlate et inntrykk av en uheldig nidkjærhet fra enkelte tjenestepersoners side. Et eksempel på dette er en sak der politiet skulle forkynne et besøksforbud og den det skulle forkynnes for fremsto som ruset, noe som resulterte i ransaking av siktede. For ordens skyld bemerkes at det ikke fremgår av saken hva som var bakgrunnen for besøksforbudet – det kan derfor hende at det var tilstrekkelige grunner for å foreta ransakingen. I et annet tilfelle var politiet bedt av familiemedlemmer om å gjennomføre en velferdssjekk hjemme hos en person. Da politiet oppfattet lukt av cannabis ble oppmerksomheten rettet mot mulig narkotikalovbrudd begått av vedkommende i eget hjem.

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

Flere privatpersoner som selv oppgir å ha blitt strafforfulgt for befatning med narkotika til egen bruk har kontaktet Riksadvokatembetet i forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten. Henvendelsene har hovedsakelig inneholdt beskrivelser av det som anføres å være urimelig eller ulovlig virkemiddelbruk fra politiets side, herunder bruk av tvangsmidler som ikke er i tråd med direktivene i riksadvokatens brev 9. april 2021. Nærmere undersøkelser av bakgrunnen for hver av de hendelsene som beskrives, ville innebære et større arbeide og et brudd med den metoden som opprinnelig ble valgt for å velge ut enkeltsaker for gjennomgang. Disse sakene inngår derfor ikke i datamaterialet. Riksadvokaten vil imidlertid, der innsenderen har samtykket til det, oversende beskrivelsene til statsadvokaten på stedet hvor den enkelte hendelse skal ha funnet sted. Der beskrivelsene gir grunnlag for justeringer i politiets arbeid, vil dette momentet inngå i oppfølgingen av læringspunkter i det enkelte politidistrikt.

5.3 Saksregistrering og konkurrans

Statsadvokatene var bedt om å undersøke om mindre alvorlige narkotikasaker oppstår alene eller i forbindelse med annen kriminalitet, og i så fall hvilken annen kriminalitet. Resultatet fremgår av tabell 5.4.

Tabell 5.4 Hvorvidt saken er i kombinasjon med andre forhold

	Ant. saker
I kombinasjon med andre forhold	491
Trafikk	280
Annet	163
Vinning	48
Ikke oppgitt annen kriminalitet	434
Totalsum	925

Av de 925 gjennomgåtte sakene viste undersøkelsen at mindre alvorlige narkotikasaker var anmeldt i kombinasjon med andre typer overtredelser (ulikeartet realkonkurrens) i over halvparten av sakene (491 saker). I veilederen heter det blant annet: "Spørsmålet gjelder ikke bare det som er "påtalet", men det som er under etterforskning. Spørsmålet relaterer seg til andre forhold begått til samme tid/samme sted."

Eksempler på saker som er vurdert "i kombinasjon med andre forhold" er der siktede ble stoppet i en trafikk kontroll og det var mistanke om påvirkning, der siktede var mistenkt for ordensforstyrrelse og det ble funnet narkotika eller det var mistanke om rus, saker der siktede var i besittelse av tyvgods og det ble funnet narkotika osv.

Antallet saker der overtredelsen kun gjaldt overtredelse av narkotikalovgivningen var 434 saker.

I riksadvokatens brev av 9. april ble det omerindret at det ved strafforfølgning av bruk av narkotika ikke skal påtales tilhørende erverv og besittelse av brukerdosen i konkurrens. Dette har tidligere vært påpekt i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2014 (Narkotikarundskrivet) kap III nr. 2. For å undersøke overholdelsen av dette ble statsadvokatene bedt om å undersøke om bruk av narkotika i den enkelte sak var registrert i konkurrens med tilhørende erverv og besittelse. Det ble besvart bekreftende i 11 prosent (67 saker) av de 633 sakene hvor spørsmålet var aktuelt.

Blant de 512 sakene som var avgjort med positiv påtaleavgjørelse, var det i 78 av sakene opprettet siktelsesposter for både om bruk av narkotika og tilhørende erverv og/eller besittelse av narkotika (som var knyttet til den påtalte bruken) i konkurrens. Statsadvokatene ble bedt om å vurdere om det var tilstrekkelig grunn til å ta med slike poster i konkurrens, og dette ble besvart bekreftende for 67 saker. Statsadvokatene har svart at det ikke var tilstrekkelig grunn til å ta med slike poster i konkurrens i 45 saker. At summen av positive og negative svar på spørsmålet om det var tilstrekkelig grunn til å ta med postene i konkurrens overstiger antallet saker der det var registrert slike poster i konkurrens, skyldes at spørsmålet måtte besvares av statsadvokatene i SurveyXact uavhengig av svaret på om det faktisk var poster i konkurrens. En ser at det var en svakhet i utformingen av spørreundersøkelsen på dette punktet.

6 Tvangsmiddelbruk i de undersøkte sakene – funn og vurderinger

6.1 Innledning og oversikt over tvangsmiddelbruk i de undersøkte sakene

Riksadvokatens brev 9. april 2021 retter seg mot tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Med det utvalget av saker som er valgt, er det av interesse å se i hvor mange av sakene det ble anvendt tvangsmidler. Av de 925 undersøkte sakene ble det brukt tvangsmidler i 689 saker, jf. tabell 6.1.

Tabell 6.1 Saker hvor det er/ikke er brukt tvangsmidler

	Ant. saker	Andel
Brukt tvangsmidler	689	74 %
Ikke brukt tvangsmidler	236	26 %
Totalsum	925	100 %

Av de 689 sakene der det var brukt tvangsmidler, var 512 saker avgjort med positiv påtaleavgjørelse (dvs. tiltale, tilståelsesdom, forelegg, påtaleunntatelse eller konfliktrådsbehandling). De resterende 177 sakene var enten henlagt eller fremdeles under etterforskning eller av andre grunner ikke påtaleavgjort da sakene ble gjennomgått av statsadvokatene.

Det er klare likhetstrekk mellom mange av de faktiske handlingene som gjøres når man bruker straffeprosessuelle tvangsmidler og handlinger som kan foretas av polititjenestepersoner i medhold av politiets fullmakter etter politiloven kapittel 2. Dette gjelder blant annet visitasjon (sml. ransaking), innbringelse (sml. pågripelse) og forvaring av gjenstander (sml. beslag). Inngrep etter politiloven kan gjøres uavhengig av om det iverksettes etterforskning, og politiets maktbruk mv. under utøvelse av polisiære oppgaver er ikke underlagt riksadvokatens ansvarsområde, såfremt det ikke i realiteten er tale om etterforskning. Følgelig retter undersøkelsen seg i all hovedsak mot bruken av straffeprosessuelle tvangsmidler, og det er ikke utformet egne spørsmål for å vurdere lovligheten av handlinger med hjemmel i politiloven.

Tabell 6.2 Antall saker hvor det ble gjennomført ransaking av person

	Ant. saker	Andel
Ransaking av person	382	41 %
Ikke ransaking av person,	151	16 %
Nei	392	42 %
Totalsum	925	100 %

Tabell 6.3 Antall saker hvor det gjennomført kroppslig undersøkelse

	Ant. saker	Andel
Både kroppslig undersøkelse og ransaking	114	12 %
Bare kroppslig undersøkelse	56	6 %
Ikke gjennomført kroppslig undersøkelse	755	82 %
Totalsum	925	100 %

Under saksgjennomgangen ble det stilt flere spørsmål om samtykke som grunnlag for bruk av tvangsmidler. Av saksutvalget var det kun fire saker (tre om ransaking og én om kroppslig undersøkelse) der tvangsmiddelbruken hadde sitt grunnlag i samtykke fra siktede. Dette er så få saker at det ikke kan danne grunnlag for å trekke generelle konklusjoner eller gi uttrykk for tendenser, og problemstillinger knyttet til samtykke kommenteres derfor ikke nærmere i denne rapporten.

6.2 Ransaking

6.2.1 Beslutningsnivå og hjemmel

I et flertall, 65 prosent, av sakene der det ble besluttet ransaking, ble beslutningen tatt av en tjenesteperson i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten. En politijurist traff beslutningen i 28 prosent av sakene. I 6 prosent av sakene forelå det en beslutning om ransaking fra retten, og i kun 1 prosent av sakene ble det oppgitt at ransakingen ble gjennomført på grunnlag av samtykke.

Gjennomgangen viser at straffeprosesslovens ordning, der primærkompetansen for å beslutte ransaking er tillagt retten, påtalemyndigheten er tillagt sekundærkompetansen, og polititjenestepersoner kun har kompetanse til å foreta ransaking uten ransakingsbeslutning i visse situasjoner, ikke gir et beskrivende bilde av praksis i de mindre alvorlige narkotikasakene. Funnet er omtrent som forventet i denne sakstypen. Erfaringsmessig er det ikke uvanlig at slike saker har sin opprinnelse i observasjoner gjort av politiet under utførelsen av andre oppdrag, såkalte tilfeldighetsfunn. Bevis for at det har skjedd straffbar bruk av narkotika eller befatning med en mindre mengde narkotika, vil erfaringsmessig være tidskrisiske, og det kan i mange situasjoner være enkelt for den mistenkte å forspille bevis dersom politiet ikke handler raskt.

Ettersom ransaking basert på polititjenestepersoners myndighet etter straffeprosessloven § 198 ikke er uvanlig i denne sakstypen, ble statsadvokatene bedt om å vurdere om det var opplysninger i den enkelte sak hvor slik myndighet var utøvet som tilsa at politiet burde ha tatt kontakt med jourhavende politijurist. Vurderingstemaet er da om politiet burde ha kontaktet jourhavende for å få en ransakelsesbeslutning fra påtalemyndigheten, fremfor å foreta ransakingen på egenhånd. Statsadvokatene har besvart dette spørsmålet negativt (det vil si at politiet handlet innenfor sin kompetanse etter § 198) i 74 prosent av sakene, positivt i 20 prosent av sakene, og konkludert med at det var mangelfulle opplysninger i saken i 6 prosent av sakene.

Tallene fra statsadvokatembetenes gjennomgang viser at det er betydelige regionale variasjoner både når det gjelder i hvor stor andel av sakene ransaking var foretatt av polititjenesteperson under henvisning til § 198, og når det gjelder hvorvidt politiet – etter statsadvokatenes vurdering – i stedet burde ha kontaktet jourhavende for å få en ransakingsbeslutning.

Tabell 6.4 Saker hvor tjenesteperson har besluttet ransaking

Statsadvokatembete	Saker hvor tjenesteperson har besluttet ransakingen		Saker hvor tjenesteperson besluttet ransaking og statsadvokaten har vurdert at jourhavende burde vært kontaktet	
	Antall saker	Andel av saker hvor det er besluttet ransaking*	Antall saker	Andel av saker hvor tjenesteperson besluttet ransaking
Agder	16	59 %	1	6 %
Hedmark og Oppland	21	64 %	11	52 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	23	58 %	5	22 %
Møre og Romsdal	12	52 %	9	75 %
Nordland	21	46 %	12	57 %
Oslo: Oslo p.d.	81	90 %	3	4 %
Oslo: Øst p.d.	63	74 %	0	0 %
Rogaland	30	73 %	21	70 %
Troms og Finnmark: Troms p.d.	4	44 %	0	0 %
Troms og Finnmark: Finnmark p.d.	3	43 %	0	0 %
Trøndelag	32	51 %	4	13 %
Vestfold, Telemark, Buskerud	39	59 %	3	8 %
Alle statsadvokatembeter	345	65 %	69	20 %

* Tittel på kolonne rettet 17. februar 2022 (det sto tidligere "Andel av saker hvor det er brukt tvangsmidler"). Tall ikke endret.

Variasjonen kommer også til syne gjennom beskrivelsen av ulike reaksjoner i politidistriktene på direktivene i riksadvokatens brev 9. april 2021. Mens direktivene av mange, trolig et flertall, av intervjuobjektene i politidistriktene ble oppfattet som en innstramming, ble de av andre intervjuobjekter oppfattet som i tråd med gjeldende rett. For eksempel kom det frem under intervjuer i Oslo politidistrikt at det var en klar forståelse av at reglene om polititjenestepersoners kompetanse i mindre alvorlige narkotikasaker var blitt innskrenket. Under et intervju i Øst politidistrikt ble det derimot gitt uttrykk for at "de som opplevde en innskrenkning var de som kanskje i utgangspunktet hadde praktisert kompetansereglene for offensivt".¹⁴

En kan ikke på dette tidspunktet se gode grunner til den variasjonen mellom landets politidistrikter som undersøkelsen har synliggjort. Det kan ikke utelukkes at det kan komme til uttrykk ulike syn på hvor langt kompetansen etter § 198 strekker seg, avhengig av hvilken tjenesteperson innen det enkelte politidistrikt som intervjues.

I lys av den store andelen av ransaker som var foretatt på grunnlag av strafferprosessloven § 198 i de undersøkte sakene, og variasjonen mellom statsadvokatembetene som resultatene av undersøkelsen har synliggjort, har Riksadvokatembetet ansett det relevant å undersøke nærmere hvordan politiets myndighet etter bestemmelsen praktiseres. Et flertall av de sakene i undersøkelsen der slik kompetanse er benyttet ble derfor gjennomgått av to statsadvokater ved Riksadvokatembetet.

Alternativet "fersk gjerning" volder i praksis liten tvil, og er som regel benyttet der politiet ved selvsyn observerer åpenlys befatning med formentlig narkotika, for eksempel på åpen gate, eller der en person som politiet av ulike grunner har tatt kontakt med umiddelbart tilstår overfor politiet at han eller hun har narkotika på seg. Hjemmelen synes imidlertid også i et fåtall saker å være påberopt i situasjoner som neppe omfattes av bestemmelsen. Dette gjelder blant annet en situasjon der én person i en gruppe på tre personer som politiet visiterte, fortalte en politibetjent at de *hadde tenkt til* å røyke cannabis, hvorpå alle tre ble siktet for besittelse av narkotika og personransaket. Et annet eksempel på en situasjon der hjemmelen for "fersk gjerning"-tilfellene neppe strekker til, er at politiet påtraff en person som *fremsto som ruset* og sto i grøften ved en trafikkert vei. Forbudet i legemiddeloven § 24 rammer som kjent selve bruken eller besittelsen av stoffet – straffebudets gjerningsbeskrivelse omfatter ikke selve *ruspåvirkningen* (i etterkant av inntaket). I en klageavgjørelse fra 2018 sluttet riksadvokaten seg uttrykkelig til følgende generelle vurdering i Politihøgskolens retningslinjer om opplæring i metoden "Tegn og symptomer" datert 20. august 2012:¹⁵

"[En kan] ikke legge til grunn at noen "treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor" bare fordi vedkommende fremtrer som ruset av annet enn alkohol. Den straffbare handlingen består i å bruke narkotika, ikke å være ruset av den. Rusen kan være et utslag av et inntak som er gjort timer i forveien og på et helt annet sted. For å kunne gjennomføre ransaking etter straffeprosessloven § 198 første ledd nr. 2 må det derfor foreligge observasjoner som ganske klart viser at inntaket er gjort på stedet kort tid i forveien."

I begge sakene som er nevnt som eksempel ovenfor, ble spørsmålet om jourhavende burde vært kontaktet besvart negativt under statsadvokatenes gjennomgang, hvilket kan gi en indikasjon på at det er en viss variasjon i synet på hva som kreves av situasjonen for at det kan sies å foreligge "fersk gjerning".

¹⁴ Se Oslo statsadvokatembeters rapport (inntatt som vedlegg 10 til denne rapporten), s. 21 og 23.

¹⁵ Riksadvokatens saksnummer 131/18-63, klageavgjørelse datert 4. september 2018.

Inntrykket etter saksgjennomgangen er at alternativet i § 198 nr. 2 om "ferske spor", ofte benevnt som "friske spor" i ransakingsrapporten, er mer brukt enn alternativet "fersk gjerning". Det er stor variasjon i situasjonsbeskrivelsene som beskrives som som ferske spor i de undersøkte sakene. Saksgjennomgangen ved Riksadvokatembetet viser at det forekommer at situasjoner som neppe hjemler ransaking etter § 198 nr. 2, slik bestemmelsen er å forstå, er blitt påberopt som "friske spor", for eksempel:

- En person ble observert med rullepapir – som har vært ansett som brukerstyr for inntak av cannabis – på et offentlig sted hvor det har vært klager om narkotikabruk. Personen ble ransaket.
- En narkotikahund markerte ved en gruppe på mer enn fem personer på et offentlig sted. Hele gruppen ble personransaket.
- Mens politiet ransaket en bolig banket naboen på inngangsdøren. Naboen ble personransaket.
- Politiet var inne i en leilighet i forbindelse med et annet oppdrag, og observerte brukerstyr for cannabis. To rom ble ransaket.
- Politiet hadde kontaktet en gruppe personer, og oppdaget at det lå rullepapir på benken der ungdommene satt, samt en liten pose med hvitt pulver på bakken ved bena til to av dem. Alle fire ble personransaket.

Den myndighet som straffeprosessloven § 198 nr. 2 tillegger polititjenestepersoner, synes altså å ha blitt benyttet i tilfeller der det har blitt observert gjenstander som kan ha bevisverdi, eller observert atferd eller hendelser som *kan tale* for at det er begått en straffbar handling, men hvor det ikke foreligger den grad av sikkerhet om det har skjedd et lovbrudd – og at politiet har å gjøre med rett gjerningsperson – som § 198 nr. 2 krever. I flere av sakene dette gjelder har statsadvokatembetet som gjennomgikk saken ikke krysset av for at jourhavende burde vært kontaktet, altså at polititjenestepersonene forutsetningsvis handlet innenfor sin kompetanse etter straffeprosessloven § 198. Dette funnet må kunne sies å være noe overraskende, med tanke på den betydning dette ransakingsgrunnlaget har i praksis i narkotikasaker.

Det er grunn til å presisere at kompetansesvikten i de undersøkte sakene i hovedsak består i personell kompetansemangel. Det klare hovedinntrykket er ellers at de materielle vilkårene for ransaking etter straffeprosessloven § 192, basert på de opplysninger som forelå i saken, som regel var tilstede. Det skal imidlertid bemerkes at mulighetene for legalitetskontroll fra påtalemyndighetens side er langt bedre dersom den kan gjøres før tvangsmiddelet benyttes enn der kontrollen skjer i ettertid. Dette blant annet fordi påtalemyndigheten ved kontroll i forkant vil kunne forsikre seg om at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig, og om nødvendig stille oppfølgingsspørsmål. Ved kontroll i forkant vil påtalemyndigheten dessuten kunne legge føringer for eller avgrense beslutningen om tvangsmiddelet, dersom det er nødvendig for å holde tvangsmiddelbruken innenfor de skranker som straffeprosessloven oppstiller. Jo mer utvidende straffeprosessloven § 198 fortolkes, i en desto større andel saker vil legalitetskontroll bare kunne skje i etterkant, noe som på generelt grunnlag svekker muligheten for legalitetskontroll.

6.2.2 Mistankegrunnlag for ransakingsbeslutningen

Av de 530 sakene hvor det var foretatt ransaking, svarte statsadvokaten at det var faktiske opplysninger eller informasjon som har betydning for å vurdere mistankegrunnlaget i 88 prosent av sakene. Spørsmålet ble besvart med "Delvis" i 10 prosent i sakene, og negativt i 2 prosent av sakene.

Statsadvokatene var bedt om å krysse av for momenter som var trukket frem i straffesaken for å synliggjøre mistankegrunnlaget i de 530 sakene hvor det var foretatt ransaking. Svarene fordelte seg som vist i tabell 6.5. Som det fremgår, ble det i et flertall av sakene krysset av for "Annet". Det påpekes at at det var mulig å velge flere svaralternativer.

Tabell 6.5 Momenter trukket fram for å synliggjøre mistankegrunnlaget i saker med ransaking (530 saker)

Moment trukket fram for å synliggjøre mistankegrunnlaget	Antall	Andel av sakene
Observasjon av bruk	87	16 %
Observasjon av kjøp/salg	28	5 %
Henvisning til ekstern melding/tips fra publikum	83	16 %
Opplysninger om geografi som har betydning for vurderingen. F.eks. kjent sted for omsetning	45	8 %
Opplysninger fra mistenkte selv forut for ransaking	165	31 %
Etterretningsopplysninger	48	9 %
Annet	382	72 %
Sum momenter	838	

Om hva som skjuler seg bak Annet-svar i undersøkelsen, oppgir statsadvokatene følgende:

- Hedmark og Oppland (s. 11): Flertall av sakene ble derfor besvart med kategorien "annet". I denne ligger momenter som blant annet funn av brukerutstyr eller utstyr for salg, samt lukt etter bruk av narkotika.
- Nordland (s. 3): Her kan tilføyes at mye av det som utgjør mistankegrunnlaget i disse sakene ikke ligger som valg i undersøkelsen. Disse er registrert under "annet" f. eks. hasjlukt i en bil som stanses av politiet, funn av brukerutstyr, observasjon av store pupiller, tegn og symptomer, funn av narkotika ifm. sikkerhetsransaking etc.
- Oslo statsadvokatembeter (s. 11): Når det gjelder aktuelle svaralternativer var vår erfaring at disse kunne vært supplert med andre aktuelle alternativer som for eksempel lukt, funn av brukerutstyr, siktedes historikk. Det er derfor en stor andel av "annet" ved besvarelsen.
- Rogaland (s. 15): Under annet er det typisk krysset av der politiet ikke har observert bruk, kjøp eller salg, men har gjort egne observasjoner av adferd og/eller handlinger som har generert mistanke om slike straffbare handlinger.
- Trøndelag (s. 3): Svaralternativet *annet* går igjen i de fleste sakene (86 %). Det fanger i hovedsak opp observasjon av ruspåvirkning. Vårt inntrykk er at disse observasjonene ligger nært opp til bruken av narkotika, men at selve bruken ikke er observert.
- Vestfold, Telemark og Buskerud (s. 7): I kategorien "annet" ligger for eksempel lukt, funn av brukerutstyr, person er ruset – i tilknytning til andre oppdrag, for eksempel ordensoppdrag, trafikkovertrедelser eller andre straffbare forhold.

Flere av statsadvokatene skildrer i sin rapport fra intervjuene i politidistriktene at det er skjerpet oppmerksomhet om krav til notoritet i etterkant av riksadvokatens brev 9. april 2021.

6.2.3 Etterforskningsformålet med ransakingen

Statsadvokatene har svart at beslag av stoff ble fulgt opp med etterforskning for kjøp av stoffet i 6 prosent av aktuelle saker, det vil si i 23 saker. Blant disse 23 sakene ble det brukt tvangsmidler i 11 saker. Dette viser at behandlingen av sakene på dette punktet i stor grad samsvarer med retningslinjen i riksadvokatens brev 9. april 2021.

6.2.4 Særlig om ransaking av mobiltelefon

De nasjonale tallene viser at mistenktes mobiltelefon ble gjennomgått i 61 saker. Et flertall av disse sakene er gjennomgått ved Riksadvokatembetet.

Rettslig grunnlag for ransakingen

De fleste av mobiltelefongjennomgangene synes å skje i forbindelse med ransaking på stedet, besluttet av polititjenesteperson. Men det forekommer også gjennomgang på grunnlag av beslutning fra påtalemyndigheten og fra tingretten.

Etterforskningsformål

Statsadvokatene ble bedt å vurdere om gjennomgangen av mistenkte mobiltelefon var et relevant etterforskningsformål. Dette ble besvart bekreftende i 62 prosent av sakene, negativt i 23 prosent av sakene, og i 15 prosent av sakene var det mangelfulle opplysninger. Som den klare hovedregel går det ikke uttrykkelig frem av sakens dokumenter nøyaktig hva politiet ønsket å belyse ved å gjennomgå mobiltelefonen, eller hvorfor man antok at det var grunn til å finne det man lette etter. Det er i slike tilfeller vanskelig å vite med sikkerhet om et presist etterforskningsformål har stått klart for den tjenestepersonen som gjennomførte ransakingen, eller om undersøkelsen i mindre grad har vært formålsstyrt.

Det er flere saker som gjelder narkotikabruk eller besittelse av en mindre mengde narkotika til egen bruk som må kunne anses som oppklart, hvor politiet likevel har gjennomgått mobiltelefonen. Basert på det som er nedtegnet i anmeldelsen eller egenrapport i slike tilfeller, fremstår det i noen av sakene som at politiet kan ha ment å kartlegge siktedes innehav eller bruk av narkotika, og eventuelt andre personer som kan knyttes til bruken. Dette har for eksempel gitt seg utslag i at det er sikret bevis for at siktede følger flere kontoer på sosiale medier som er kjent for politiet og forbindes med omsetning av narkotika, video/bilder på mobiltelefonen som viser siktedes egen rusbruk eller meldinger med andre om enten bruk eller kjøp/salg av narkotika.

Fremgangsmåte for undersøkelse og bevissikring

Fremgangsmåten varierer. De følgende fremgangsmåtene er sett i de gjennomgåtte sakene:

- Uformell gjennomgang av mobiltelefon på stedet som kun beskrives verbalt i anmeldelsen, uten beslag av telefonen
- Uformell gjennomgang av mobiltelefonen på stedet, hvor bevis sikres ved avfotografering av mobiltelefon skjermen.
- Beslag av mobiltelefonen og etterfølgende manuell gjennomgang av telefonen på politistasjonen, hvor bevis sikres ved avfotografering av mobiltelefon skjermen.
- Manuell gjennomgang som beskrevet ovenfor, men hvor det fremgår av en egenrapport hvordan rapportskriver har gått frem for å gjennomgå mobiltelefonen (hvilke apper som er åpnet og gjennomført)
- Beslag av mobiltelefonen, og sikring av innholdet ved hjelp av spesialisert dataverktøy. I enkelte av sakene hvor det var sikret innhold fra mobiltelefon, går det ikke frem av saken at dataene faktisk er gjennomgått.

6.2.5 Forholdsmessighet og notoritet

Statsadvokatene ble bedt om å vurdere om ransaking var gjennomført så skånsomt som forholdene tillot. I den samlede statistikken for statsadvokatembetene var det forholdsvis mange "ikke aktuelt"-svar. Dette skyldes at spørsmålet kom opp også ved gjennomgang av saker der det ikke var foretatt ransaking. Dersom utvalget reduseres til de 553 sakene der det var foretatt ransaking, blir andelen saker hvor spørsmålet ble besvart bekreftende 78 prosent (429 saker), og 0 prosent negativt (3 saker). I 22 prosent (121 saker) var det mangelfulle opplysninger.

Samlet sett er det god notoritet om det materielle grunnlaget for ransakingen, forstått som beskrivelse av hendelsesforløpet og mistankegrunnlaget. Dette er først og fremst ivaretatt gjennom anmeldelsen og eventuell

egenrapport i saken, ikke i selve rapporten om ransaking og beslag. Beskrivelsene av selve tjenesteutøvelsen er som regel mer begrenset. Blant annet fremgår det sjelden hvordan politiet nærmere gikk frem under selve ransakingen (for eksempel hvor på siktedes person politiet lette, om personen ble avkledd, og i så fall hvor mye) eller om ransakingen fant sted på et sted som var åpent for innsyn fra forbipasserende.

Et gjennomgående funn i statsadvokatenes rapporter er at det i politidistriktene gis uttrykk for at det er skjerpet oppmerksomhet om krav til notoritet, eller en oppfatning om at kravene til notoritet er blitt innskjerpet, etter riksadvokatens brev 9. april 2021.

6.3 Kroppslig undersøkelse

6.3.1 Beslutningsnivå og forholdet til kompetansereglene

Av de 689 sakene der det ble benyttet tvangsmidler var det besluttet kroppslig undersøkelse i 163 av sakene. Dette utgjorde 24 prosent av det aktuelle saksutvalget. (Spørsmål 15)

I disse sakene ble det tatt blodprøve i 45 saker (28 %) og urinprøve i 134 saker (82 %) I én sak er den kroppslige undersøkelsen kategorisert som "annet" – undersøkelsen i den saken besto av en klinisk undersøkelse av ruspåvirkning.

Etter straffeprosessloven § 157 tredje ledd er det retten som har primærkompetanse til å beslutte kroppslig undersøkelse, med mindre det foreligger samtykke fra siktede. Påtalemyndigheten kan beslutte kroppslig undersøkelse hvis formålet med undersøkelsen ellers kan forspilles jf. straffeprosessloven § 157 fjerde ledd.

Statsadvokatenes gjennomgang av sakene viste at 2 av de kroppslige undersøkelsene var besluttet av retten, mens 136 (83 %) av beslutningene ble tatt av påtalemyndigheten. I 24 av sakene (15 %) ble beslutningen oppgitt å ha vært tatt av tjenestemann. Som nevnt over var praktisk talt samtlige av de kroppslige undersøkelsene i saksutvalget blodprøver og urinprøver. Dette innebærer at det regelmessig foreligger et hasteelement sammenlignet med enkelte andre typer kroppslige undersøkelser.

Statsadvokatenes undersøkelse viste at i 24 av 163 saker (15 %) av sakene ble beslutning om kroppslig undersøkelse truffet av polititjenestemann. Etter straffeprosessloven foreligger ingen slik beslutningshjemmel for polititjenestemenn som ikke tilhører påtalemyndigheten. Det foreligger imidlertid hjemler i andre lover der beslutning av relevante kroppslige undersøkelser kan treffes av polititjenestemann. Viktigst av disse er vegtrafikkloven § 22 a, som gir regler om testing av ruspåvirkning.

De 24 sakene om kroppslig undersøkelse uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten ble gjennomgått ved Riksadvokatembetet i forlengelsen av statsadvokatenes undersøkelse. I 3 av de 24 sakene viste det seg at beslutningen om kroppslig undersøkelse likevel var truffet av påtalejurist. I én av sakene fremgikk det ikke tydelig hvem som hadde truffet beslutningen og i én av sakene var det likevel ikke truffet beslutning om kroppslig undersøkelse.

Av de resterende 19 sakene var 17 saker knyttet til kjøring i påvirket tilstand der det som nevnt foreligger en særhjemmel for rusmiddeltesting i § 22 a. I samtlige av disse sakene ble det kun tatt blodprøver.

I en sak ble det besluttet blodprøve av skipsfører etter en redningsaksjon etter et skipshavari. Skipsføreren var mistenkt for ruspåvirkning (alkohol eller narkotika). Det foreligger en særlig hjemmel til slik undersøkelse i sjøloven § 145.

Den siste saken gjaldt en bartender som var tydelig ruset på jobb. Politiet ble varslet om dette. Han ble anmeldt for overtredelse av alkoholloven § 8-9. Det bemerkes at alkoholloven § 10-1 jf. § 4-7 ville være et mer treffsikkert

anmeldelsesgrunnlag. Det ble tatt blodprøve av vedkommende etter beslutning fra tjenestemann. For å kunne beslutte kroppslig undersøkelse i denne type saker må hjemmelen finnes i straffeprosessloven og etter denne har polititjenestemenn ikke kompetanse til å beslutte kroppslig undersøkelse.

Gjennomgangen ved Riksadvokatembetet etterlater det klare hovedinntrykket at polititjenestepersoner ikke beslutter kroppslige undersøkelser som ikke er hjemlet i loven.

6.3.2 Etterforskningsformål og forholdsmessighet – Særlig om tvungen rusmiddeltesting for å avdekke eller bekrefte rusbruk

I riksadvokatens brev 9. april 2021 er det gitt direktiver om bruken av rusmiddeltesting i form av blodprøve eller urinprøve i saker som gjelder bruk av narkotika (kapittel 6.2. side 8):

Dersom den det gjelder ikke innrømmer ulovlig rusmiddelbruk, vil rusmiddeltesting være et relevant etterforskningsskritt. Kroppslig undersøkelse etter straffeprosessloven § 157, i form av tvungen urinprøve eller blodprøve, vil imidlertid etter riksadvokatens syn ikke være et forholdsmessig inngrep for å avdekke ulovlig rusmiddelbruk alene. Dette berører selvsagt ikke særlige kontrollregimer rettet mot rusmiddelbruk som er etablert på ulike områder, for eksempel i vegtrafikken.

I brevets kapittel 7, punkt nr. 2 (side 10) heter det:

Det skal ikke gjennomføres tvungen rusmiddeltesting i form av blod- eller urinprøve etter straffeprosessloven § 157 for å bekrefte mistanke om bruk av narkotika alene.

For å vurdere politiets praksis opp mot dette punktet, ble det stilt spørsmål om den kroppslige undersøkelsen utelukkende ble foretatt for å avdekke eller bekrefte rusbruk (spørsmål 18). Direktiv nr. 2 i brevet konkretiserer kun "for å bekrefte mistanke", men sammenholdt med teksten i kapittel 6.2 inkluderer spørsmålet også å "avdekke" rusbruk.

Statsadvokatenes undersøkelse konkluderte med at av 163 aktuelle saker ble den kroppslige undersøkelsen gjennomført alene for å avdekke eller bekrefte rusbruk i 121 saker. Av de 121 sakene var det 110 saker der det var tatt urinprøve. I denne sammenheng er det sakene med urinprøve som er mest relevant. Det synes å være forholdsvis store forskjeller mellom politidistriktene i hvor hyppig urinprøver er besluttet med formål om å avdekke eller bekrefte rusbruk.

I 38 saker var formålet ikke dette alene og i 4 saker var det for mangelfulle opplysninger i saken til å kunne ta stilling til spørsmålet.

Undersøkelsen avdekket til dels store avvik mellom politiets praksis og de direktiver som er gitt ved riksadvokatens brev 9. april 2012. Årsakene til dette kan være sammensatte. Samtlige saker som er gjennomgått er fra før 9. april 2021. Mye tyder på at mange politidistrikter ikke anså urinprøvetaking for å avdekke eller bekrefte rusbruk som et uforholdsmessig inngrep før ovennevnte brev ble sendt ut.

Flere embeter anfører i sine rapporter at direktivet innebærer en ny praksis fra 9. april 2021 og at man tidligere har oppfattet at urinprøve for å avdekke eller bekrefte rusbruk ikke har vært ansett som et uforholdsmessig inngrep.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter skriver i sin rapport:

"Vårt hovedinntrykk i de sakene som er gjennomgått er, som tallene ovenfor viser, at bruk av kroppslig undersøkelse i tilknytning til bruk alene er lite utbredt. Dette til tross for, slik vi oppfatter politiet i intervjuene, at man før riksadvokatens brev 9. april 2021 oppfattet at man hadde lovlig hjemmel til kroppslig undersøkelse, altså at dette ikke var et uforholdsmessig inngrep. Det vises her til at for to av sakene var beslutningen om kroppslig undersøkelse tatt av retten."

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

6.3.3 Notoritet

Statsadvokatene var bedt om å besvare om det fremgikk av saken hva som var årsaken til at saken ikke var sendt til retten for avgjørelse. Veilederen til spørsmålet sier at det skal svares ja på spørsmålet hvis det er åpenbart at formålet med undersøkelsen ellers vil forspilles (f. eks. der man har behov for å fastslå graden av påvirkning). Man skulle også svare ja hvis det ellers var åpenbart ut fra sakens eller undersøkelsens karakter at formålet ville kunne forspilles, selv om det ikke eksplisitt og konkret var redegjort for vurderingen i saksdokumentene. Det må understrekes at et nei-svar ikke nødvendigvis innebærer at vilkårene etter straffeprosessloven § 157 fjerde ledd ikke er tilstede. Et nei-svar innebærer imidlertid at det ikke er notoritet rundt spørsmålet og at mulighetene for etterfølgende kontroll svekkes.

Etter statsadvokatenes vurdering fremgikk det av saken hvorfor saken ikke var sendt til retten for avgjørelse i 87 av sakene (64%) og dessuten at det *delvis* fremgikk av saken i 20 saker (15 %). I 29 av de 136 (21 %) relevante sakene fremgikk det etter statsadvokatenes vurdering ikke hva som var årsaken til at saken ikke var oversendt til retten for avgjørelse. Det skal nevnes at statsadvokatenes vurdering i sin natur i noen grad må bero på et skjønn. Når skjønn skal benyttes vil vurderingene ikke alltid være helt sammenfallende og de eksakte tallene noe usikre. Resultatene fra undersøkelsen vil likevel vise en tendens som kan gi grunnlag for å treffe fagledelsestiltak.

Hvis det ikke fremgår av saken hvorfor saken ikke er oversendt til retten for avgjørelse, vil dette vanskeliggjøre etterfølgende legalitetskontroll av om lovens hovedregel om beslutningskompetanse er fulgt. Etter riksadvokatens oppfatning er andelen saker (36 %), der det ikke eller bare delvis fremgår hvorfor påtalemyndigheten ikke har sendt saken til retten for avgjørelse, for høy. Tendensen i undersøkelsen tyder på at det er grunn til å stille noe høyere krav til notoritet om påtalemyndighetens vurderinger når det gjelder spørsmålet om oversendelse til retten vil forspille formålet med undersøkelsen.

Dette spørsmålet vil følges opp i undersøkelsen som skal gjennomføres i løpet av 2022 (se kapittel 7.2).

7 Oppfølging av undersøkelsen

7.1 Læringspunkter og forslag til tiltak

7.1.1 Om tiltak på dette saksområdet og anbefalinger på systemnivå i statsadvokatenes lokale rapporter

Etterforskingen og påtaleavgjørelsen i mindre alvorlige narkotikasaker foregår i stor grad i politidistriktene, uten involvering fra Den høyere påtalemyndighet på enkeltsaksnivå. Dette innebærer at Den høyere påtalemyndighet bare unntaksvis får anledning til å drive fagledelse gjennom behandling av enkeltsaker. Riksadvokaten anser det derfor meget nyttig at statsadvokatene gjennom denne undersøkelsen har viet tid og oppmerksomhet til problemstillinger som denne sakstypen reiser. Gjennom selve undersøkelsen, herunder de intervjuer som er foretatt med nøkkelpersonell i politidistriktene, er det rettet oppmerksomhet mot disse spørsmål, og statsadvokatene har i sine regionale rapporter foreslått tiltak som kan bidra til å styrke arbeidet i politidistriktene. Nøyaktig hvorledes disse tiltakene skal innrettes vil selvfølgelig til en viss grad avhenge av hvilke funn som er gjort i det enkelte distrikt.

Det synes å være et gjennomgående trekk i rapportene at det beskrives usikkerhet blant polititjenestepersoner og politiadvokater etter riksadvokatens brev 9. april 2021. Flere av statsadvokatembetene har signalisert et behov for opplæring av personell i politidistriktet, eventuelt tiltak som gir personellet en større trygghet om at de har rett forståelse av regelverket om tvangsmiddelbruk. Det er sentralt for påtalemyndighetens arbeid at politidistriktene har egnede mekanismer for å formidle til relevante tjenestemenn de direktiver som gis om etterforskning og strafforfølgning, enten av statsadvokaten innen sin embetskrets eller nasjonale direktiver som gis av riksadvokaten. Der statsadvokatene har identifisert et behov for styrking av slike rutiner, er det av stor betydning at dette følges opp.

Når det gjelder forhold på systemnivå av betydning for ivaretagelsen av krav til notoritet, og påtalemyndighetens reelle muligheter for legalitetskontroll, er det blant annet påpekt at det kan være grunn til å gjennomgå politiets systemer for produksjon av relevante beslutninger og rapporter. Formålet med en slik revisjon bør da være å sikre at nødvendige opplysninger eller vurderinger knyttet til mistankegrunnlaget og forholdsmessighetsvurderingen som ligger til grunn for tvangsmiddelbruken går frem av sakens dokumenter.

7.1.2 Ransaking

Saksgjennomgangen har vist at det materielle kravet om skjellig grunn til mistanke i all hovedsak er oppfylt i sakene der det er foretatt ransaking, og mistankegrunnlaget er forholdsvis godt beskrevet i saksdokumentene.

Derimot er det et forbedringspotensial når det gjelder notoritet om den faktiske gjennomføringen av ransakingen, samt notoritet om at vilkårene var oppfylt der politiet har foretatt ransakingen uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 198. Det ligger i sakens natur at mangler på disse punktene har negativ innvirkning på påtalemyndighetens muligheter til å kontrollere at etterforskingen gjennomføres innenfor lovens rammer, jf. påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, og det bør derfor arbeides for å bedre kvaliteten på området.

Som beskrevet i kapittel 6.2.1 er det stor variasjon mellom politidistriktene når det gjelder bruken av politiets myndighet etter straffeprosessloven § 198, og hvorvidt statsadvokatene har ment at tjenestepersonen burde ha kontaktet jourhavende for å få en beslutning om ransaking fra påtalemyndigheten. Det må kunne antas at Politidirektoratets retningslinjer om tvangsmiddelbruk i narkotikasaker vil kunne bidra til harmonisering på dette området. Intervjuene som ble gjennomført av statsadvokatene viste at politidistriktene valgte ulike tilnærminger til oppfølgingen av riksadvokatens brev 9. april 2021 og politiets retningslinjer av 2. juli 2021 (se kapittel 2.3), med varierende grad av hell. Formentlig har selve gjennomføringen av denne undersøkelsen bidratt til ytterligere oppmerksomhet og klargjøring av innholdet i brevet og retningslinjene, men statsadvokatene bør vurdere konkret om det er behov for ytterligere fagledelse på dette punktet i den enkelte embetskrets.

Undersøkelsen gir holdepunkter for at det i stor grad opprettes straffesak der hvor noen har blitt ransaket, også der hvor ransakingen ikke ledet til funn (såkalt negativ anmeldelse). I den grad det fremdeles er uklarerheter i politidistriktene når det gjelder krav om notoritet om ransaking uten funn, bør dette følges opp av statsadvokaten i regionen.

Der hvor mobiltelefoner er ransaket, spriker politiets fremgangsmåter betydelig, se kapittel 6.2.4. I mange av sakene ransaket politiet usikrede data ved gjennomgang på mobiltelefonen, noe som innebærer en risiko for negativ innvirkning på dataenes integritet og deres senere bevisverdi. Det var også i flere tilfeller manglende notoritet om hva politiet lette etter på telefonen, og hvordan en gikk frem under søket. Dermed kan det i ettertid oppstå spørsmål om det fantes bevis til gunst for den siktede som ble liggende uoppdaget under politiets gjennomgang. Gjennomgangen av saker der mobiltelefoner var ransaket i denne undersøkelsen viser at det synes å være behov for økt oppmerksomhet om behovet for en konsekvent og i større grad etterprøvbar behandling av databevis på mobiltelefoner.

Økt oppmerksomhet om disse problemstillingene, og tiltak på dette området, vil være av betydning også utover saker på narkotikafeltet, idet det er tale om tvangsmiddel hjemler og fremgangsmåter som er tilgjengelig i de fleste typer straffesaker.

7.1.3 Kroppslige undersøkelser

Blant enkeltsakene som er gjennomgått – som alle skriver seg fra tiden før riksadvokatens brev 9. april 2021 – forekommer det ikke sjelden at kroppslig undersøkelse er foretatt utelukkende for å bekrefte eller avkrefte rusbruk. På grunnlag av statsadvokatenes beskrivelser fra intervjuene i politidistriktene, kan det legges til grunn at direktivet vedrørende kroppslige undersøkelser i riksadvokatens brev er velkjent blant relevant personell. Ytterligere tiltak for å formidle innholdet i brevet på dette punktet er neppe påkrevet.

Tendensen i undersøkelsen tyder på at det er grunn til å stille noe høyere krav til notoritet rundt påtalemyndighetens vurderinger når det gjelder spørsmålet om oversendelse til retten vil forspille formålet med undersøkelsen. Problemstillingen – som har betydning utover saker på narkotikafeltet – bør følges opp overfor påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet, som er de som forvalter hastekompetansen etter § 157 fjerde ledd.

7.2 Oppfølgende undersøkelse i 2022

Politidirektoratet og politidistriktene har allerede truffet tiltak for å bringe politiets praksis om tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker i overensstemmelse med de føringer og direktiver som er gitt i riksadvokatens brev 9. april 2021. Politidirektoratet ga blant annet ut nye retningslinjer 2. juli 2021. I statsadvokatenes rapport er det opplyst at flere politidistrikter har gjennomført opplæring om tvangsmiddelbruken og enkelte statsadvokatembeter har også bidratt med veiledning av politiet.

Riksadvokaten har i brev 27. september 2021 orientert statsadvokatembetene om at det i løpet av 2022 vil bli gjennomført en oppfølgende undersøkelse av politiets tvangsmiddelbruk i mindre alvorlige narkotikasaker. Undersøkelsen vil legges opp etter noenlunde samme mønster som den undersøkelsen som nå er gjennomført, men saksgjennomgangen vil da gjelde saker som er anmeldt etter at riksadvokatens brev 9. april 2021 ble sendt ut. De nærmere detaljer om gjennomføringen av undersøkelsen kommer riksadvokaten tilbake til.

Vedlegg

1. Riksadvokatens brev 9. april 2021
2. Riksadvokatens brev 13. april 2021
3. Riksadvokatens brev 18. august 2021
4. Resultatene av statsadvokatenes gjennomgang av enkeltsaker: Nasjonale tall
5. Regional rapport fra Agder statsadvokatembeter
6. Regional rapport fra Hedmark og oppland statsadvokatembeter
7. Regional rapport fra Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
8. Regional rapport fra Møre og Romsdal statsadvokatembeter
9. Regional rapport fra Nordland statsadvokatembeter
10. Regional rapport fra Oslo statsadvokatembeter
11. Regional rapport fra Rogaland statsadvokatembeter
12. Regional rapport fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter
13. Regional rapport fra Trøndelag statsadvokatembeter
14. Regional rapport fra Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter