

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

# Kan den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk forsvarast?

MARTIN MINDESTRØMMEN

*Ph.d. stipendiat i strafferett ved det Juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.*

*Martin.mindestrommen@uib.no*

**SAMMENDRAG** Artikkelen drøftar om Straffelovkomisjonens argument for ein reduksjon av dei øvre strafferammene for narkotikabrotsverk i NOU 2002: 4 framleis står seg. Med utgangspunkt i den historiske utviklinga av norsk narkotikalovgivning, ei samanlikning med utviklingstrekk i den norske kriminalitetsstatistikken og endringar av den øvre strafferamma for andre samanliknbare lovbrott, vert det argumentert for at dette er eit tvilsamt spørsmål. Ulike perspektiv på korleis strafferetten bør utformast, kan her leia fram til ulike svar. Det vert hevda at ei ny evaluering av dei øvre strafferammene er nødvendig.

**NØKKELOD** narkotika, proporsjonalitet, rusreform, straffeutmåling, allmennprevensjon

**ABSTRACT** The article discusses the current relevance of the Criminal Law Commission's arguments for a reduction of the maximum penalty for drug crimes in NOU 2002: 4. On the basis of a comparison of historical developments in the Norwegian regulation of drug crimes and crime statistics, and the alteration of the maximum penalty for comparable offences, it is argued that this in fact is questionable, and that the answer given to a large degree will be dependent on criminal theoretical perspectives. A new and theoretically based evaluation of the maximum penalty is therefore necessary.

**KEYWORDS** drug crime, proportionality, law reform, sentencing, general deterrence

## 1. Innleiing<sup>1</sup>

Det var i fjor 20 år sidan NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII. Straffelovkommissjonen fremja her forslag om radikale endringar i den strafferettslege reguleringa av narkotikabrotsverk. Eit fleirtal i kommisjonen gjekk inn for å avkriminalisera bruk av narkotika, samt erverv og innehav av narkotika til eigen bruk. Ein sameint kommisjon gjekk inn for ein markant reduksjon av øvre strafferammer og ein reduksjon i utmålinga av straff. Slik skulle det ikkje gå. Både forslaget om avkriminalisering og forslaget om ned-kriminalisering møtte sterk politisk motbør.<sup>2</sup> Motbør møtte forslaget også i Justis- og politidepartementet som, i alle fall for ei tid, vann fram med *sitt* forslag om heller å vidareføra hovudtrekka i retstilstanden slik den hadde vore, men som samtidig var villige til å gjera visse tillempingar i straffeutmålinga for langvarige rusmisbrukarar.<sup>3</sup>

Straffeutmålingspraksis i narkotikasaker er no i endring. I tre nylege avgjerder har Høgsterett slått fast at rusavhengige narkotikalovbrytarar skal møtast med mildare reaksjonar.<sup>4</sup> I saker der lovbyrtaren er rusavhengig, er no straffeutmålingsfråfall aktuelt, jf. straffelova § 61.<sup>5</sup> Føresetnaden er at det aktuelle stoffet er meint til eigen bruk og at det dreiar seg om mindre mengder narkotika. For å sikra at det ikkje vert «et for stort sprang i reaksjonene mellom mengder over og under» den rettleiande grensa på fem gram heroin, amfetamin eller kokain, har Høgsterett også tatt til orde for ei omlegging av straffeutmålingspraksis i saker der mengda narkotika overstig terskelen for straffeutmålingsbortfall.<sup>6</sup> Om lovbyrtaren er rusavhengig, saka gjeld omgang med narkotika til eigen bruk, og mengda narkotika berre

- 
1. Takk til Jørn Jacobsen og Marius Mikkel Kjølstad for innspel til eit tidlegare utkast, samt til Tarjei Røsvoll og ein anonym fagfelle, for grundige og svært verdifulle kommentarar.
  2. Sjå t.d. stadfestinga av at ein restriktiv ruspolitikk skulle vidareførast, i *Plattform for regejeringsamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09* (Soria Moria-erklæringen) s. 67, og fleirtalet av høyringsinstansane som gjekk imot forslaget om avkriminalisering, i Ot.prp.nr. 22 (2008–2009) s. 92–93.
  3. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 90.
  4. HR-2022-731-A, HR-2022-732-A og HR-2022-733-A.
  5. HR-2022-731-A.
  6. HR-2022-731-A, avsnitt 49–50. Den rettleiande grensa for kva som skal reknast som mindre mengder, er her satt til fem gram heroin, amfetamin eller kokain. Riksadvokaten har lagt til grunn ei tilsvarende rettleiande grense på ein desiliter GHB/GBL, 3 lappar eller 2 mg LSD, eitt gram MDMA, 15 gram cannabis, 50 gram narkotisk sopp, 2 kilo kat, eller 25 rusdoser med andre legemiddel, sjå Riksadvokatens brev av 13. mai 2022, «*Ny høyesterettspraksis om rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk – retningslinjer og veiledning om etterforskning, reaksjonsfatssettelse mv.*», side 2, med vidare referanse til Statsadvokat Alf Butenschøn Skre, «*Ny høyesterettspraksis om strafferettslige reaksjoner for rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk – Vedlegg til riksadvokatens brev fredag 13. mai 2022*», s. 11.

i «beskjeden grad overstiger den veiledende grensen», skal vilkårsdom no vera utgangspunktet.<sup>7</sup> Rusutfordringar kan også ha betydning i meir alvorlege saker. Som HR-2022-733-A illustrerer, gjeld det ikkje lenger eit krav om rehabilitering for bruk av samfunnsstraff i saker om oppbevaring av noko større mengder narkotika til eigen bruk.<sup>8</sup> Avgjerdene er fylgt opp av riksadvokaten, som mellom anna har gjeve pålegg om at tilhøve «som gjelder en rusavhengigs bruk av narkotika, eller erverv, besittelse eller oppbevaring av mindre mengder narkotika til egen bruk, skal avgjøres med ubetinget påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69».<sup>9</sup>

Støtte for endringa fann Høgsterett i synet på rusavhengige narkotikalovbrytarar som hadde komme fram under den politiske behandlinga av forslaget til rusreform i NOU 2019: 26 Rusreform – frå straff til hjelp, med påfølgjande proposisjon (Prop. 92 L (2020–2021)) og innstilling (Innst. 612 L (2020–2021)). Høgsterett tok utgangspunkt i at «[s]traffen skal være rimelig og forholdsmessig» og la til grunn at «[v]erdisyn som er uttalt av Stortinget, må anses som et autoritativt uttrykk for den alminnelige rettsfølelsen».<sup>10</sup> Sjølv om det ved Stortingets handsaming av rusreforma ikkje var fleirtal «for å avkriminalisere bruk og innehav av narkotika til egen bruk», var det ifylgje Høgsterett «bred enighet om at det er lite hensiktsmessig å straffe rusavhengige for slik befatning med ulovlige rusmidler».<sup>11</sup> Rusreformutvalets syn om at rusavhengige lovbyrtarar fyrst og fremst er i behov av hjelp, og ikkje straff, har soleis gjeve seg utslag i konkrete, nye straffutmålingsprinsipp for rusavhengige narkotikalovbrytarar. For dei som bryt narkotikalovgivinga utan å vera rusavhengige, og i saker som gjeld omgang med narkotika for andre formål enn eigen bruk, som til dømes sal, var utgangspunktet derimot at det etablerte straffenivået skulle oppretthaldast.<sup>12</sup>

Ei fjerde avgjersle, HR-2022-902-U, indikerer likevel at den nye retninga også kan få betydning for synet på straffa for oppbevaring av narkotika til eigen bruk for personar som ikkje er rusavhengige. Ankeutvalet avviste her einstemmig påtalemyndigheita sin anke over ei straff på 21 dagar fengsel på vilkår for oppbevaring

7. HR-2022-732-A, avsnitt 18.

8. Sjå HR-2022-733-A, avsnitt 39, noko som inneber ei markant kursendring, sjå til samanlikning Rt. 2009 s. 1045 avsnitt 9. Der det føreligg rehabiliteringsomsyn, viser praksis elles at Høgsterett stadig har flytta grensa for kor alvorlege brotsverk som kan møtast med alternative reaksjonar. Sjå Martin Mindestrømmen, *Høgsterett, rehabiliteringsomsynet og straffutmåling i narkotikasaker*, i Jørn Jacobsen (red.), *Fra retts gode til straff*, Karnov 2023, s. 195-239.

9. Riksadvokatens brev av 13.05.2022, *Ny høyesterettspraksis om rusavhengiges befatning med narkotika til egen bruk – retningslinjer og veiledning om etterforskning, reaksjonsfastsettelse mv.*, s. 2.

10. HR-2022-731-A, avsnitt 43.

11. HR-2022-731-A, avsnitt 42.

12. Noko som etter mi meining er den klare føresetnaden i HR-2022-733-A, avsnitt 19 – 22.

av 10 gram amfetamin til eigen bruk.<sup>13</sup> Domfelte i saka var ikkje rusavhengig. Oppbevaringa av stoffet verka for lagmannsretten heller «som et engangstilfelle i en vanskelig livssituasjon».<sup>14</sup> Omlegginga av straffeutmålingspraksis rekk altså tilsynelatande lenger enn til saker der lovbrytaren er rusavhengig.

Vi har med denne endringa i straffeutmålingspraksis, paradoksalt nok, tatt store steg mot den avkriminaliseringa Straffelovkommisjonen i NOU 2002: 4 ikkje kunne einast om, medan den nedjusteringa av øvre strafferamme som det i Straffelovkommisjonen var full einigheit om, framleis står uforløyst. Det gir grunnlag for å gjenreise problemstillinga om det kan vera rimeleg og høveleg at strafferamma for alvorlege narkotikabrotsverk opnar for bruk av lova si strengaste alminnelige straff.

Frå strafferettsvitskapeleg hald har det med jamne mellomrom vorte påpeikt at det er ei rekkje prinsipielle utfordringar knytte til vår narkotikalovgivning. Andenæs peikar til dømes i 1996 på at det kan vera grunn til å diskutere om ikkje prisen vi sjølv betaler for den massive innsatsen mot narkotikabrotsverka, har vist seg å vera for høg.<sup>15</sup> Han hevdar også at «man uten skade kunne gå til en betydelig lempning av straffenivået» i narkotikasaker.<sup>16</sup> Hauge hevdar i 2000 at det er grunn til å tvila på om «narkotikapolitikken har virket til å holde narkotikaproblemene i sjakk».<sup>17</sup> Syse forklarar i 2011 at «[f]ordi visjonen om det narkotikafrie Norge har ligget fast, har som nevnt valget av den strafferettslige tilnærmingen stått i veien for andre tilnærmingar til den samlede narkotikapolitikken og møtet med stoffmisbruket».<sup>18</sup> Jacobsen og Taslamani, hevda i 2018 at det er grunn til ein viss skepsis til den allmennpreventive effekten av så streng lovgiving som vi har i Noreg, at dagens strafferammer kan vera uproporsjonale i lys av det lovgivinga søkjer å oppnå, og at det kan vera grunn til å stilla spørsmål ved om opninga for å idømme same straff for narkotikabrotsverk som for drap kan vera i tråd med ekvivalensprinsippet.<sup>19</sup>

Tilsvarende synspunkt vart i si tid fremja i NOU 2002: 4. Kommisjonens tre hovudargument for ein reduksjon av dei øvre strafferammene var nemleg eit mis-

13. HR-2022-902-U.

14. LB-2021-78375.

15. Johs. Andenæs, *Straffen som problem*, Exil 1996, s. 80.

16. Andenæs 1996, s. 85.

17. Ragnar Hauge, «Har narkotikapolitikken spilt fallitt», *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* (2000), s. 241–245 (s. 243). <https://doi.org/10.7146/ntfk.v87i3.71497>

18. Aslak Syse, «Hva er galt med norsk narkotikapolitikk?», i Thomas Erhag, Titti Mattsson og Therese Bäckman (red.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll* (Santérus Förlag 2011), s. 407–434 (s. 425).

19. Jørn Jacobsen og Selma Taslamani, «The Norwegian Criminal Regulation of Drugs: An Overview and Some Principled Challenges», *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice* (2018), s. 20–52 (s. 51). <https://doi.org/10.15845/bjclcj.v6i1.1552>

forhold mellom strafferammene i Noreg og andre nordiske land, eit misforhold mellom strafferamma for narkotikabrotsverk og andre brotsverk, og at dei stadige hevingane av strafferammer ikkje ser ut til å ha hatt nemneverdig effekt på narkotikaomsetninga.

Problemstillinga denne artikkelen tar opp, er i kva grad den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk i Noreg kan forsvarast i dag.

Utgangspunktet for drøftinga er kommisjonens tre hovudargument. Desse argumenta må likevel sjåast i samanheng med strafferammenes funksjon og kva argument det er som har lege til grunn for auken av strafferammene til det nivået vi har i dag, som eg difor vil handsama fyrst.

Gangen i artikkelen er som fylgjer: I punkt 2 teiknar eg eit omriss av strafferammenes funksjon. I punkt 3 presenterer eg sentrale utviklingstrekk i den norske kriminaliseringa av narkotika og ser nærare på grunngevinga for denne. I punkt 4 samanstillar eg den historiske utviklinga i narkotikalovgivninga med utviklinga i kriminalstatistikken og problematiserer kva denne eigentleg kan fortelje oss. I punkt 5 drøftar eg relevansen av strafferammene i Sverige og Danmark. I punkt 6 gjer eg opp status for argumentet om ekvivalens. Ei samanfatning av drøftinga og min konklusjon er å finna i punkt 7.

## 2. Strafferammenes funksjon<sup>20</sup>

For å ta stilling til argumenta for ein reduksjon av øvre strafferamme i NOU 2002: 4, er det nødvendig fyrst å fastleggja kva funksjonar strafferammer er meint å vareta. Fyrst då kan vi seia noko om kva det vil bety å eventuelt endra dei.

Avhengig av perspektiv kan strafferammer sjåast som eigna til å fremja ulike føremål. For det rettsinterne perspektivet er det kanskje lovgivars høve til å leggje føringar for domstolane si straffutmåling som er det viktigaste. Slik bruk av strafferammer som styringsverktøy aktualiserer forholdet mellom lovgivar og domstol.

Maktfordelingsprinsippet medfører at lovgivar ikkje kan påverka domstolane si straffutmåling i enkeltsaker.<sup>21</sup> Det er likevel klårt at Stortinget, som lovgivar, må

20. Teksten i dette punktet, så vel som i det etterfylgjande punkt 3, er ei vidareutvikling av materiale frå mi tidlegare upubliserte masteroppgåve i rettsvitenskap frå 2015 med tittelen Behandlingsoptimismens renessanse? – Rehabiliteringsomsyn som formildande moment i straffutmålinga i narkotikasaker.

21. Maktfordelingsprinsippet, siktar her til skiljet mellom den lovgivande, den utøvande og den dømande makta. Sjølv om den norske Grunnlova ikkje har særskilde føresegner som slår fast at domstolane skal være skilde frå den lovgivande og utøvande makta, slik ein til dømes har i den danske grunnlova § 3, er det som formulert av Andenæs og Fliflet «utvilksomt at grunnloven bygger på prinsippet om selvstendige og uavhengige domstoler», sjå Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Stats-*

ha høve til å påverke dei generelle rammene straffeutmålinga skal skje etter, her under den øvre strafferamma, gjennom lovgiving.

I samband med arbeidet med ny straffelov såg Runar Torgersen, i NOU 2002: 4, nærare på nettopp tilhøvet mellom strafferammer og straffutmåling. Torgersen forklarte at ein ikkje kan oppnå «strafferammer som i tillegg til å være adekvate skranker for domstolene også gir et presist signal om lovgivers prioritering av de ulike interesser, samtidig som de er veiledende for straffutmålingen, så vel for de typiske forgåelser som i yttertilfellene». <sup>22</sup> Ifylgje Torgersen har strafferammene fleire funksjonar det er viktig å vera klar over ved fastsettinga av strafferammene. I tillegg til å danna skrankar for minimum eller maksimum straff vil strafferamma ha ein signalfunksjon «ved at de gir uttrykk for lovgivers prioritering eller verdi-vurdering av de strafferettslig vernede interesser», og ein rettleiande funksjon ved at lovgivar med å gi uttrykk for ynskt straff i dei minste og grovaste tilfelle også seier noko om kva straff som bør vera normalnivået. <sup>23</sup>

Torgersen meinte at lovgivar kan ha tre ulike motiv for å endra strafferammene:

«1. Lovgiver ønsker å begrense domstolenes frihet oppad eller nedad.

2. Lovgiver ønsker å utvide domstolenes frihet oppad eller nedad. Denne situasjonen er aktuell hvis lovgiver ønsker strengere straffer for de grovste overtredelsene av en bestemmelse enn det som er mulig innenfor den eksisterende strafferamme. For bestemmelser med minstestraft kan det være aktuelt å sette denne ned eller fjerne den helt for å gi rom for en mildere behandling av de mer unnskyldelige overtredelser.

3. Lovgiver ønsker å påvirke straffenivået for de typiske overtredelser av en straffebestemmelse.» <sup>24</sup>

I vårt tilfelle vert spørsmålet kva som har motivert lovgivar til å endra den øvre strafferamma for narkotikabrotsverka. Det er temaet for neste punkt.

---

*forfatningen i Norge*, 10. utgåve (Universitetsforlaget, 2008), s. 207. Dette kjem også til uttrykk i Grunnlova § 96, «Ingen kan dømmast utan etter lov eller straffast utan etter døm», kor det etter ordlyden er eit klårt skilje mellom lovgivande og dømmande verksemd.

22. Runar Torgersen, «Strafferammer», i NOU 2002: 4, s. 100–157, s. 106.

23. Ibid.

24. Torgersen (2002), s. 107.

### 3. Den historiske utviklinga i narkotikalovgivinga

#### 3.1 Til kamp mot narkotika problemet

Då *Almindelig borgerlig straffelov av 1902* vart vedteke, fann lovgivar det ikkje naudsynt å ha egne straffebod for narkotikabrotsverk. Kampen mot narkotika-handelen var likevel i emning.

I 1909 vedtok 13 land «*Shanghai-resolusjonen*» for avgrensing av opiumhandelen frå Austen.<sup>25</sup> Kort tid seinare vedtok representantar frå 12 nasjonar ein konvensjon på Haag-konferansen i 1911–12, med det føremål å utrydda misbruk av morfin, heroin, kokain og andre derivat av desse.<sup>26</sup> 11. september 1914 vart Haag-konvensjonen ratifisert av Noreg. I forkant vart det 21. juni 1913 vedteke ei lov om inn- og utførsel av opium mv. for å møta dei internasjonale plikter knytte til ratifiseringa av konvensjonen. Denne lova inneheld likevel ingen konkrete straffebod.<sup>27</sup>

Som fylgje av aukande narkotikamisbruk i 1920-åra vart det på ein konferanse i Genève i 1925 inngått ein ny konvensjon som forplikta medlemslanda til å «utforme strengere straffebestemmelser».<sup>28</sup> Stortinget vedtok som fylgje av dette i 1928 ei ny lov om opium mv., som opna for bruk av bøtStraff og/eller fengsel i inntil 6 månader for brot på lova.<sup>29</sup> Den nye lova var ei fullmaktslov som lét det vera opp til administrasjonen å fastsetta nærare forskrifter. Desse vart i medhald av kongeleg resolusjon fastsett 30. desember 1930.<sup>30</sup> Forskriftene slo fast at opiumslovens reglar skulle nyttast på opium, coca-blader, heroin, kokain samt ein del andre stoff som cannabis.<sup>31</sup>

#### 3.2 Internasjonale krav om skjerping

I 1961 slutta Noreg seg til «Den alminnelige narkotikakonvensjon» i New York. Som fylgje av konvensjonen vart narkotikalista endå meir utvida. Konvensjonen oppmoda samtidig landa om å stramme inn på narkotikalovgjevinga. Etter artikkel 38 i konvensjonen skulle «partene [også] legge særlig vekt på å skaffe muligheter for medisinsk behandling, pleie og attføring av narkomane».<sup>32</sup> Den mest synlege verknaden av vår tilslutning til narkotikakonvensjonen var likevel ei betydeleg

25. Per Otto Borgen og Anna Høgset, *Høyesteretts avgjørelser i narkotikasaker 1967–1988*, Tano 1989, s. 15.

26. Ibid.

27. Ibid.

28. Borgen og Høgset 1989, s. 16.

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Ibid.

32. Ot.prp. nr. 46 (1967–1968) s. 5.

straffeskjerping. I samband med revisjon av apoteklovgevinga vart det ved lov 20. juni 1964 om legemiddel og gifter tatt inn ei ny § 43 som slo fast i tredje ledd at dersom den straffbare handlinga gjaldt narkotika, skulle strafferamma vera 2 år, noko som altså inneber meir enn ei dobling av strafferamma.<sup>33</sup> Det skulle snart vise seg utilstrekkeleg.

### 3.3 Narkotikabrotsverka sitt inntog i straffelova

I Ot.prp. nr. 46 (1967–1968) fremja Justis- og politidepartementet forslag om ei ny § 162 i straffelova. Føremålet var å kunne møte dei meir profesjonelle aktørane i narkotikamiljøet med hardare reaksjonar. I grunngevinga for trongen for nye straffebod som rammar narkotika, vart det vist til at narkotikamisbruk i dei siste åra før proposisjonen hadde tatt ei ny vending

«der narkotika brukes innen visse ungdomsmiljøer, nærmest på gruppebasis og på grunn av det velbehag som nytelsen av narkotika antas å medføre, uten at det har skjedd noen tilvenning på forhånd».<sup>34</sup>

Vidare såg ein at leveransane til dette misbruket ikkje skjedde gjennom vanlege medisinske kanalar, men «via internasjonale narkotikabander som har en økonomisk interesse i at bruken av narkotika griper om seg, og at flest mulig mennesker blir avhengig av slike stoffer».<sup>35</sup> Den fyrste saka som vitna om denne nye forma for misbruk, vart ifylgje proposisjonen handsama i desember 1965. Mens det i 1965 var éi avgjersle om denne nye forma for misbruk, hadde talet ved midten av 1967 stege til 30. Det var fylgjeleg ein opplevd trong for strafferettslege tiltak i form av strengare reaksjonar for brot på narkotikalovgivinga.

Fleirparten av sakene som vart tekne opp til doms i 1965 og 1966, gjaldt utlendingar som hadde smugla narkotika inn i Noreg. Sett med dagens briller var reaksjonane milde. I ei sak i 1966 fekk ein amerikanar som hadde innført og omsett narkotika, 75 dagar fengsel der 30 dagar var på vilkår.<sup>36</sup> I ei anna sak fekk ein svenske 9 månader fengsel utan vilkår for «et stort parti» i transitt.<sup>37</sup> Statsadvokat Elg Arnold Elgesem, som hadde utarbeidd et vedlegg om rettspraksis til proposisjonen,

33. Borgen og Høgset 1989, s. 17.

34. Ot.prp. nr. 46 (1967–1968) s. 5.

35. Ibid.

36. Statsadvokat Elg Arnold Elgesem, «Redegjørelse fra statsadvokat Elg Elgesem for rettspraksis i narkotikasaker vedrørende cannabis, amphetamin, preludin, LSD, heroin og opium», datert 1. mars 1968, vedlegg til Ot.prp. nr. 46 (1967–1968) s. 24.

37. Ibid.



forklarte at det med omsyn til sal av narkotika hadde «dannet seg en norm i straffeutmålingen. Disse saker har i alminnelighet vært avgjort med ubetinget fengselsstraff på fra 120 dager opptil 10 måneder». <sup>38</sup> Det lave straffenivået vart grunngeve med at ein stod overfor eit heilt nytt straffeutmålingstema. Han trakk vidare fram at «vi hittil ikke har hatt saker som gjelder større partier narkotika enn under 1 kg marihuana/hasjisj». <sup>39</sup> Det vart vist til saker i Sverige og Danmark der ein hadde gjort beslag på over 20 kg, og det vart på bakgrunn av dette konkludert med at «vi i alle fall hittil ikke har hatt pågang fra de egentlig store internasjonale narkotikaagenter». <sup>40</sup> Støtte for dette resonnementet finn Elgesem i grunngevinga for at Høgsterett i Rt. 1967 s. 130 ikkje ville gå så langt som å skjerpa straffa til fengsel i eitt år, for innførsel av 700 gram marihuana og 100 gram hasjisj:

«Den maksimale fengselsstraff i den straffebestemmelse domfelte er dømt etter, er 2 år. Det kan selsagt tenkes langt alvorligere overtredelser enn den domfelte er dømt for, således profesjonelt preget innførsel og omsetning av de farligste narkotika. Sett på denne bakgrunn, og idet jeg for øvrig viser til byrettens begrunnelse som jeg i det vesentlige kan tiltre, er jeg blitt stående ved en straff av fengsel i 7 måneder.» <sup>41</sup>

For å komma desse meir alvorlege sakene i forkjøpet vart det ved endringslov av 14. juni 1968 nr. 4, tatt inn eit straffebod mot narkotika i Almindelig borgerlig straffelov av 1902 § 162. Den øvre strafferamma vart sett til 6 år, noko som innebar ei tredobling frå det tidlegare nivået på 2 år. Det skulle ikkje ta lang tid før lovgivar fann også dette utilstrekkeleg.

### 3.4 *Straffskjerpinga på 1970-talet*

Allereie få år seinare tok Justis- og politidepartementet til orde for ei ny utviding av strafferamma for narkotikabrotsverk etter § 162. <sup>42</sup> Som grunngeving for dette viste ein til at ein ikkje kunne sjå bort frå at det hadde vorte nytta høgare straffar dersom strafferamma hadde vore høgare. Justis- og politidepartementet rekna med at domstolane ville «ta hensyn til lovgiverens syn slik dette kommer til uttrykk i den strafferamme som er fastsatt for det straffbare forhold». <sup>43</sup> Vidare viste ein til at ein i framtida måtte rekne med stadig grovare narkotikabrotsverk frå utanland-

38. Elgesem 1968, s. 25.

39. Ibid.

40. Elgesem 1968, s. 25–26.

41. Rt-1967-130, s. 131.

42. Ot.prp. nr. 5 (1971–1972) s. 5.

43. Ot.prp. nr. 5 (1971–1972) s. 4.

ske profesjonelle aktørar. Ein tok på bakgrunn av dette til orde for at høgare strafferammer vil kunne bidra til avskrekking for utanlandske profesjonelle aktørar frå å prøva seg i Noreg, og meinte strafferammene ikkje burde settast under 10 år.<sup>44</sup> Lovendringa vart sanksjonert 21. april 1972 med ei utviding av strafferamma for narkotikabrotsverk til 10 år.

### 3.5 *Straffskjerpinga på 1980-talet*

I Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) fremja Justis- og politidepartementet igjen forslag om heving av strafferamma, denne gongen til 15 år. Då ein heva strafferamma for narkotikabrotsverk til 10 år, var målet å ramma dei profesjonelle bakmennene hardare. Ein gjennomgang av straffeutmålingspraksis viste at enkeltsaker allereie hadde «beveget seg helt opp mot maksimumsgrensen i § 162».<sup>45</sup> Dei fleste dommene etter § 162 gjaldt likevel narkotikalovbrytarar som sjølv brukte narkotika, og som selde narkotika for å finansiere eige misbruk. Justis- og politidepartementet var usikker på i kva grad ei ytterlegare heving av strafferamma ville verka meir avskrekkande på dei profesjonelle bakmennene straffebodet var meint å retta seg mot. Dei viste også til at det var uttrykt uro for om ei auka strafferamme ville kunne medføra ei strengare straffeutmålingspraksis som ramma misbrukarane i nedre skala av § 162 endå hardare.<sup>46</sup> Til tross for dette tok ein altså likevel til orde for nok ei heving av strafferamme i § 162.

Riksadvokaten sine tre argument om at ein vil kunne oppnå ein større avskrekkande verknad med ei endå høgare strafferamme, at ein frå samfunnets side markerte kor alvorleg ein såg på desse lovbrota, og at ramma for § 162 allereie var sprengt, ettersom ein i framtida kunne tenkja seg endå meir alvorlege narkotikalovbrot enn dei som var møtte med lova sin strengaste reaksjon, synest å ha vunne fram. Justis- og politidepartementet viste til St.prp. nr. 138 (1978–1979) der ein skildrar eit aukande narkotikaproblem og ein heilskapleg innsats for løysing av dette gjennom utvida bruk av førebyggjande tiltak og behandlingstiltak, og uttalte at dei strafferettslege tiltaka berre var ein del av «de samlete tiltak som settes inn for å redusere narkotikaproblemet».<sup>47</sup> Ved lovendring 12. juni 1981 nr. 62 utvida ein strafferamma i § 162 til 15 år.

I samband med hevinga av strafferamma for grove narkotikalovbrot fann Justis- og politidepartementet at det kunne vera grunn til å sjå nærare på gjernings-skildringa i § 162. Det vart difor i brev av 1. oktober 1981 gjeve framlegg om

44. Ot.prp. nr. 5 (1971–1972) s. 5.

45. Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) s. 25.

46. Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) s. 25.

47. Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) s. 27.

at Straffelovrådet skulle vurdere og komme fram til forslag «til endringer i gjerningsbeskrivelsen og strafferammen».<sup>48</sup>

Straffelovrådet svarar i NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri* at det sidan starten av 1970-åra hadde skjedd ei endring i retning mildare straffeutmålingspraksis for dei mindre og mellomstore narkotikabrotsverka. Det var få store saker, og hovudtyngda av dommar låg på mellom 1 og 3 år, for brotsverk som i all hovudsak gjaldt hasjsj.<sup>49</sup> Straffelovrådet framheva at det ikkje var nokon grunn til ei skjerping av straffeutmålingspraksis, mellom anna ut frå at Noreg i nordisk samanheng «stort sett [var] det strengeste land på dette område, ikke bare med hensyn til strafferamme, men også med hensyn til utmålingen i konkrete saker».<sup>50</sup> Ifylgje Straffelovrådet burde det vera eit rimeleg tilhøve mellom brotsverk og straff, og ein meinte at ut frå ei samanlikning med straffa for andre brotsverk låg narkotikastraffene no på eit nivå «som må vekke betenkeligheter overfor en ytterligere skjerpelse».<sup>51</sup> Vidare understreka ein at det ikkje var grunn til «å vente noen særlig almenpreventiv virkning av en skjerpelse av straffenivået».<sup>52</sup> Eit forslag som innebar ei utviding av strafferamma frå 15 til 21 år, vart likevel fremma. Som ved førre revisjon av § 162 var det moglege grovare framtidige narkotikabrotsverk og symboleffekten av strafferamma som vart trekte fram som vektige moment til støtte for dette.<sup>53</sup> Diskusjonen kring om «maksimumsstraffen for de groveste narkotikaforbrytelser skal være 15 år som nå (20 år i konkurrenstilfelle eller heves til fengsel i 21 år» vart også skildra som overdimensjonert.<sup>54</sup> Straffelovrådet såg altså utvidinga av strafferamma meir som ei tydeleggjering og klårgjering av regelverket som allereie gjaldt, heller enn ei eigentleg utviding.

Straffelovrådets forslag om heving av strafferamma avgrensa seg likevel til visse typar stoff. Med bakgrunn i ein refleksjon over skadepotensial fann rådet det ikkje rett å foreslå den same skjerpinga for hasj og marihuana:

«Straffelovrådet foreslår at maksimumsrammen skjerpes til 21 år når overtredelsen gjelder et meget betydelig kvantum av særlig farlig stoff, slik som heroin, morfin, LSD, amfetamin eller kokain. Man finner det ikke riktig å foreslå en slik skjerpelse når det gjelder cannabisstoffene (hasj og marihuana). Selv om det er maktpåliggende å be-

48. Ot.prp. nr. 23 (1983–1984) s. 5.

49. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri*, s. 33.

50. Ibid.

51. Ibid.

52. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri*, s. 33–34.

53. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri*, s. 35.

54. Ibid.

grense utbredelsen også av disse narkotika, er det en slik vesensforskjell i farlighet sammenliknet med de harde stoffene, at det også bør komme til uttrykk i strafferammen.»<sup>55</sup>

Straffelovrådet sitt forslag om heving av strafferamma fekk i Ot.prp. nr. 23 (1983–84) si tilslutning frå departementet:

«Justisdepartementet antar for sin del at maksimumstraffen bør heves til 21 års fengsel for de aller groveste narkotikaforbrytelsene. Disse lovbruddene hører til de alvorligste vi har i vårt samfunn og er fullt på høyde med enkelte av dem som i dag kan medføre en så streng straff. Det er etter departementet mening [sic.] ønskelig at samfunnet på denne måten understreker hvor alvorlig en ser på disse forbrytelsene. En ser heller ikke bort fra at det kan komme saker hvor den nåværende strafferamme kan føles for trang, selv om behovet for en økning av strafferammen av denne grunn er blitt redusert ved at strafferammen allerede i dag er 20 år når det foreligger flere forbrytelser. Man må anta at dette jevnt over vil være tilfelle i saker hvor det kan komme på tale å anvende straffer opp mot 21 år.»<sup>56</sup>

Noko differensiering av strafferamma med grunnlag i dei enkelte stoffa sitt skadepotensial ville departementet likevel ikkje vera med på. Ei eventuell differensiering var heller tenkt å måtte skje ved påtalemyndigheita og domstolane si vurdering av korleis konkrete tilfelle skulle subsumerast.<sup>57</sup>

Ein revisjon av § 162 vart fylgjeleg vedtatt ved lov 8. juni 1984 nr. 57. Strafferamma vart, i det som vart § 162 tredje ledd, utvida til 21 år.

### 3.6 Innspel til ei kursendring

Synet på nødvendigheita av ei øvre strafferamme på 21 år ser ut til å ha lege fast ut over på 1990-talet. Justis- og politidepartementet slår til dømes i sin kriminalpolitiske handlingsplan frå 1990 fast at «den tradisjonelle narkotikabekjempelsen og arbeidet med å begrense tilførselen av stoff mest mulig, fortsatt må være et helt sentralt virkemiddel».<sup>58</sup> Justis- og politidepartementet vedgår at «Norge har et strengt straffenivå når det gjelder *narkotikakriminalitet*. Ytterligere behov for kriminalisering og straffeskjerpelser er neppe påkrevet», men tar ikkje til orde for noko reduksjon av strafferammer.<sup>59</sup>

55. Ibid.

56. Ot.prp. nr. 23 (1983–1984) s. 22–23.

57. Ot.prp. nr. 23 (1983–1984) s. 23.

58. Justis- og politidepartementet, *Kriminalpolitisk handlingsplan*, 1990, s. 29.

59. Justis- og politidepartementet, *Kriminalpolitisk handlingsplan*, 1990, s. 79.

I 2002 kom likevel eit innspel til kursendring. NOU 2002: 4, Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII, foreslo at strafferammene for ulike typar narkotikabrotsverk skulle settast ned.<sup>60</sup> Forslaget om ei øvre strafferamme på ti år, i det som var tenkt som den nye reguleringa av grove narkotikabrotsverk i ny straffelov, vart for det fyrste grunngeve med eit misforhold mellom straffene for narkotikabrotsverk i Noreg og andre samanliknbare land;<sup>61</sup> for det andre, med eit misforhold mellom straffene for narkotikabrotsverk og straffa for andre alvorlege brotsverk;<sup>62</sup> for det tredje, med at

«[e]rfaringene så langt kan [...] tyde på at straffeskjerpelsene i narkotikalovgivningene først fra 2 til 6 års fengsel i 1968 og deretter i flere omganger fram til 21 års strafferamme i 1984 ikke har hatt nevneverdig betydning for omfanget av den ulovlige narkotikaomsætningen her i landet».<sup>63</sup>

Straffelovkommissjonen gjekk inn for at den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk, i det som vart foreslått som ny regulering av grove narkotikabrotsverk i den nye straffelova, skulle vera fengsel i ti år.<sup>64</sup> Kommisjonen synest ikkje særleg redde for at ei halvering av strafferamma for narkotikabrotsverk vil ha negativ effekt for ålmennprevensjonen. «Etter kommisjonens oppfatning er det overhodet ikke noe grunnlag for å hevde at senkingen av strafferammene som her foreslås, vil føre til økt narkotikakriminalitet.»<sup>65</sup>

Straffelovkommissjonens fleirtalsforslag om avkriminalisering av narkotikabruk fekk ikkje gjennomslag i den vidare lovgivingsprosessen fram mot ny straffelov. Heller ikkje det sameinte forslaget om ein reduksjon av strafferammer gjorde det. Justis- og politidepartementets innleiing til kapittelet om narkotikabrotsverk i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) gjev ei tydeleg oppsummering av det synet som heller vann fram:

«Straffelovkommissjonen gikk langt i å foreslå endringer av de gjeldende straffebestemmelsene mot narkotikaovertrедelser. I sum ville kommisjonens forslag medføre en kraftig omlegging i mildere retning gjennom avkriminalisering og nedkriminalisering. I tråd med Soria-Moria-erklæringen, som knesetter en streng ruspolitikk, foreslår departementet på sin side å videreføre hovedtrekkene i dagens rettstilstand. Samtidig

60. NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII, s. 331.

61. NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII, s. 337.

62. Ibid.

63. Ibid.

64. NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII, s. 332.

65. NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommissjonens delutredning VII, s. 337.

går departementet inn for at menneskelige hensyn, og da særlig hensynet til langvarige rusmisbrukere, skal varetas bedre enn i dag ved at det i større grad skal reageres med behandling og samfunnsstraff mot mindre alvorlige narkotikaovertrædelser.»<sup>66</sup>

Med omsyn til argumenta straffelovkommisjonen i NOU 2002: 4 hadde nytta som støtte for synet om at den øvre strafferamma burde reduserast, peiker departementet på at det faktiske straffenivået i Noreg over tid har blitt nedjustert i praksis, at den øvre ramma på 21 år «er nødvendig i tilfelle hvor man kommer over de virkelige store bakmennene», at ynsket om «størst mulig ensartethet i strafferammene mellom de nordiske land» ikkje kan tilleggjast «avgjørende betydning», og at det er krevjande å gjera samanlikningar mellom straffene for narkotika og straffene for «alvorlige legemskrenkelsar, drap, voldtekter og sedelighetsforbrytelser mot barn».<sup>67</sup> Departementet sine argument for at lova si strengaste straff var nødvendig å vidareføre, var dermed her, meir eller mindre, dei same som før. Samtidig har det i seinare tid også vore ein bevegelse mot ei meir human tilnærming til langvarige rusmisbrukarar, noko departementet også her tok til orde for.<sup>68</sup>

Prøveordninga med narkotikaprogram med domstolskontroll, som ved loven-  
dringa i 2016 vart gjort til eit permanent og landsdekkande straffalternativ, kan sjåast som eit konkret utslag dette synet.<sup>69</sup> Likeins dei nye føringane frå Høgsterett om straffeutmålingspraksis i narkotikasaker om oppbevaring av narkotika til eigen bruk.

Nye initiativ til ei endring av dei øvre strafferammene for narkotikabrotsverk har det likevel ikkje vore. Spørsmålet om reduksjon av strafferammer var til dømes rekna for å liggja utanfor Rusreformutvalet sitt mandat, som fylgjeleg ikkje hadde stort å seia om det.<sup>70</sup> Det må dermed leggjast til grunn, at grunnlaget for dei høge øvre strafferammene for narkotikabrotsverk som vi har i dag, er det same som det har vore tidlegare. Det er antatt at det høge straffenivået er nødvendig for å avgrensa narkotikaomsetninga, og det er nødvendig å ha eit tilstrekkeleg rom for straff for dei tilfella ein skulle komme over dei verkeleg store bakmennene.

Sett ut ifrå Torgersens tredeling har utvidinga av strafferammene slik sett fyrst og fremst skjedd ut ifrå det føremålet som ovanfor er skildra i punkt 2, nærare bestemt eit ynske om å utvida domstolanes fridom ved fastsettinga av straff oppover.

66. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 90.

67. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 98.

68. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 99.

69. Lov 17. juni 2005 nr. 92 om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll) og lov 16. desember 2016 nr. 98 om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.).

70. NOU 2019: 26, s. 193.

Eg skal i det vidare sjå nærare på Straffelovkommissjonens tre hovudinnvendingar til grunnlaget for det vide rommet domstolen er gitt i dag.

#### 4. Strafferammenes effekt på narkotikaomsetninga

Straffelovkommissjonen hevda i NOU 2002: 4 at de «allmennpreventive virkningene av ulike strafferammer eller straffutmåling på de nivåene som her er aktuelle», truleg unndrar seg all prøving.<sup>71</sup> Det er nok ei sanning i det. Som påpekt av Andenæs er vi kanskje «ved bedømmelsen av almenprevensjonen henvist til et skjønnt ut fra psykologisk viten, praktisk erfaring og sunn menneskeforstand».<sup>72</sup> Dersom vi berre har subjektivt skjønn, psykologisk kunnskap og praktisk erfaring å byggja på, burde ein kanskje avstå frå å argumentera ut frå ålmennprevensjonen slik folk gjer. Men, dersom ålmennprevensjonen likevel skal vera eit argument, kan det kanskje vera grunn til å byggja folkepsykologiske, praktiske og forstandige vurderingar av eventuelle ålmennpreventive effektar på empiriske data, slik til dømes Kinander påpeiker at lovgjevar som regel ikkje gjer.<sup>73</sup>

Êi slik empirisk kjelde er den offisielle kriminalstatistikken. Statistikk over kriminaliteten i Noreg har sidan 1883 vorte ført av Statistisk sentralbyrå.<sup>74</sup> Sidan 1923 vart denne statistikken utvida til å omfatta opplysningar om «de dømtes alder, forbrytelsenes type og eventuelle tidligere dommer».<sup>75</sup> Etter ei omlegging av kriminalitetsstatistikken i 1956 finst det også opplysningar om kva type lovbrøt politiet har etterforska.<sup>76</sup>

Vi kan i denne statistikken først finne konkrete spor av narkotikabrotsverk i perioden etter 1968, det vil seia fleire år etter at dei fyrste straffesanksjonane mot narkotikabrotsverk vart innførte i norsk rett. Grove narkotikabrotsverk er inntatt

71. NOU 2002: 4, s. 337.

72. Johs. Andenæs, «Almenprevensjonen – illusjon eller realitet?», i *Straff og lovlydighet*, Universitetsforlaget 1974, s. 7–32 (s. 14), og Johs. Andenæs, «Etske problemer ved almenprevensjonen», i *Straff og lovlydighet*, Universitetsforlaget 1974, s. 95–116 (s. 115–116). Sjå også ei meir utdjupande forklaring av ålmennprevensjonens påståtte moraldannande effekt, i Jørn R.T. Jacobsen, «Diskusjonen om allmennprevensjonen sin faktiske verknad», *Tidsskrift for strafferett* (2004), s. 394–438, [<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-9537-2004-04-0>], med vidare referansar til mellom anna Andenæs og svenske teoretikarar frå Uppsalaskulen.

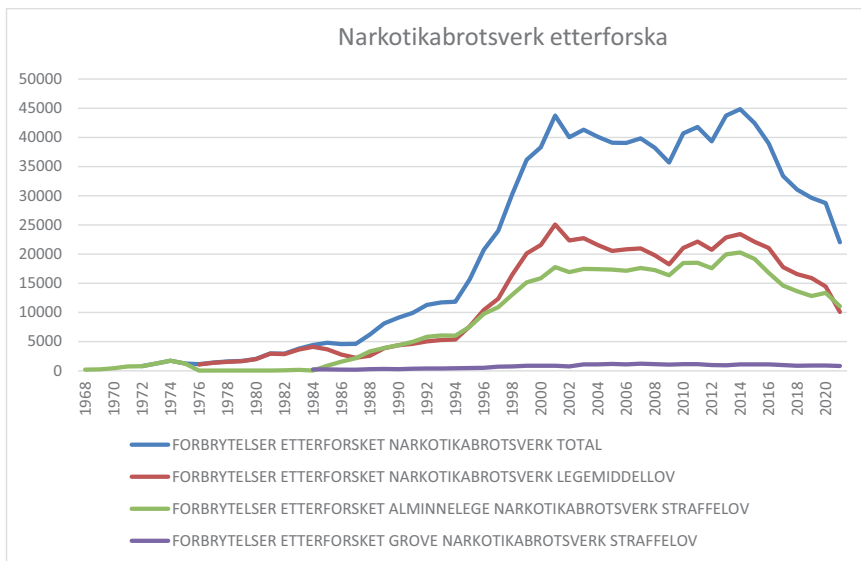
73. Morten Kinander, «Straffens begrep og begrunnelse i norsk rett – en kritikk», *Jussens Venner* (2013), s. 155–192 (s. 173) [<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2013-03-01>].

74. Norges offisielle statistikk XI 305, Kriminalstatistikk 1956, Statistisk sentralbyrå 1958, s. 9.

75. Einar Lie og Hege Roll-Hansen, *Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge*, Universitetsforlaget 2001, s. 248.

76. Norges offisielle statistikk XI 305, Kriminalstatistikk 1956, Statistisk sentralbyrå 1958, s. 3.

som eigen kategori fyrst etter 1984. Det betyr sjølvsagt ikkje at narkotikabrotsverk ikkje har funne stad før 1968, eller at grovare narkotikabrotsverk ikkje har funne stad før 1984. Narkotikabrotsverka kan til dømes gøyme seg i meir generelle kategoriar som «Andre lovbrudd», og dei grove narkotikabrotsverka inngår før 1984 sjølvsagt i den generelle kategorien narkotikalovbrot. Det er heller ikkje slik at kriminalitetsstatistikken, som jo berre fører saker som er oppdaga, nødvendigvis gjev eit representativt bilete av den reelle kriminalitetsutviklinga. Den utviklinga som statistikken *kan* gje inntrykk av, harmonerer likeveldårleg med at skjerpinga av strafferammene i 1972, 1981 og 1984 skal ha hatt nemneverdig betydning for omfanget av narkotikaomsetninga.



Figur 1: Narkotikabrotsverk etterforska<sup>77</sup>

77. Sjø, Kriminalstatistikk – Forbrytelser etterforsket av politiet 1971, Statistisk sentralbyrå 1972, s. 14, Kriminalstatistikk – Forbrytelser etterforsket av politiet 1976, Statistisk sentralbyrå 1977, s. 14, Kriminalstatistikk – Forbrytelser etterforsket, reaksjoner, fengslinger 1981, Statistisk sentralbyrå 1982, s. 33, Kriminalstatistikk – Forbrytelser etterforsket, reaksjoner, fengslinger 1986, Statistisk sentralbyrå 1988, s. 28, Kriminalstatistikk – Lovbrudd anmeldt, forbrytelser etterforsket, reaksjoner, fengslinger 1991, Statistisk sentralbyrå 1993, s. 34, Kriminalstatistikk 1996, Statistisk sentralbyrå 1998, s. 30-31, Kriminalstatistikk 2001, Statistisk sentralbyrå 2005, s. 30-31 og tabell nedlastet fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank: [<https://www.ssb.no/statbank/table/09406/tableViewLayout1/>], 09406: Lovbrudd etterforsket etter statistikkvariabel, lovbruddstype og år, søk foretatt 19.01.2023.



Om utvidinga av strafferammene verkeleg skulle ha hatt ein avskrekkande effekt på profesjonelle bakmenn, slik vi til dømes har sett føresetnaden var både ved utvidinga av strafferamma til 10 år i 1972 og ved utviding til 15 år i 1981, ville det kanskje vera venteleg å sjå ein reduksjon i talet på etterforska saker som omhandlar narkotika. Om ei høgare strafferamme i større grad signaliserer samfunnets indignasjon over narkotikaproblemet, slik vi har sett føresetnaden også var ved utvidinga i 1981, og denne indignasjonen verkeleg var egna til å ha en effekt for kva borgarane kan få seg til å gjera, så ville det kanskje også vera venteleg å sjå ei endring i tala for både etterforska alvorlege og etterforska mindre alvorlege narkotikabrottsverk. Alle former for omgang med narkotika fordrar jo at det er tilgjengeleg narkotika å ha omgang med.

Som figuren ovanfor illustrerer, ser utviklinga i etterforska lovbrøt derimot ut til å tala for det motsette. Medan talet på etterforska grove narkotikabrottsverk har hatt ein marginal auke, har det samtidig vore ein tilnærma eksplosjon av mindre alvorlege narkotikabrottsverk i perioden etter at narkotikalovgivinga opna for å nytta lova si strengaste straff, som deretter frå 2014 og framover ser ut til å gå markant nedover igjen.

Ved nærare ettertanke seier denne statistikken oss likevel ikkje så mykje. Det er nemleg knytt ei rekke metodiske utfordringar til det å nytta kriminalitetsstatistikk til å seia noko om den eventuelle effekten av endringar i lovgiving. Både befolkningsvekst og sentralisering kan tenkast å kunne gje seg utslag i korleis kriminalitetsstatistikken ser ut. Det same vil ikkje minst ulike andre faktorar knytte til individ, familie, samfunn og bumiljø samt forskjellige førebyggingstiltak som har vorte sett i verk på andre samfunnsområde enn strafferetten.<sup>78</sup> Det er også veldig sannsynleg at prosessen med auken i strafferammer har skjedd samtidig med ein auka merksemd frå politi og påtalemyndigheit, med ein tilsvarande auke i ressursbruk.<sup>79</sup>

For å forklara ålmennpreventive effektar er kriminalstatistikken dermed ei kjelde med ei rekke usikkerheitsmoment. Tolking av kriminalstatistikken byr også på metodiske utfordringar. Desse utfordringane gjer seg gjeldande anten ein argumenterer for at dei øvre strafferammene av omsyn til effekten på narkotikaomsetninga bør oppretthaldast, eller ein argumenterer for at strafferamma av omsyn til ein manglande effekt på narkotikaomsetninga bør setjast ned. I den grad kriminalitetsstatistikk i det heile skulle vera ei kjelde av betydning, må den altså lesast med så mange atterhald at den neppe trekk i korkje den eine eller andre retninga. Gitt den

78. Sjå til dømes, United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2021*, 2, *Global overview: Drug demand drug supply*, s. 11.

79. Slik det i si tid også vart påpeikt av Straffelovrådet. Sjå Ot.prp. nr. 23 (1983–84) s. 8.

samfunnsmessige kompleksiteten narkotikabrotsverka faktisk inngår i, vil desse utfordringane neppe kunne løysast ved å byggja på andre empiriske kjelder. At dei «allmennpreventive virkningene av ulike strafferammer» truleg unndrar seg ei prøving, er nok difor framleis tilfellet i dag.<sup>80</sup> Då kan kanskje heller ikkje argumentasjon om strafferammenes effekt på narkotikaomsetninga få særleg vekt i seg sjølv.

## 5. Misforholdet mellom det øvre straffenivået i Noreg og andre nordiske land

I NOU 2002: 4 var eit anna argument for ein reduksjon av strafferammene for narkotikabrotsverk at det var eit misforhold mellom strafferammene i Noreg og andre nordiske land. Det er framleis tilfellet. Både svensk og dansk straffelov har til dømes i dag lågare øvre strafferammer for narkotikabrotsverk enn den norske. I Sverige er den strengaste straffa ein kan få for narkotikalovbrot, 10 år, medan dei grovaste tilfella av narkotikabrotsverk i Danmark kan straffast med fengsel i inntil 16 år.<sup>81</sup> Det må her nemnast at den høgaste alminnelege straffa i Danmark også er 16 år.<sup>82</sup> Kor godt dette argumentet om misforhold i dei nordiske strafferammene eigentleg er, vil likevel avhenge av kva perspektiv det er ein argumenterer ut ifrå.

Frå eit prevensjonsperspektiv kunne ein for eksempel argumentere for at ein eventuell ålmennpreventiv effekt i Noreg ville måtte gje seg utslag i eit større narkotikaproblem i både Sverige og Danmark. I kva grad dette faktisk er tilfellet, vil likevel også kunne visa seg vanskeleg å avgjere. Likt tilfellet var med kriminalstatistikken, vil slike forsøk på samanlikning reise betydelege metodiske utfordringar.

I kva grad narkotika er eit problem, vil til dømes kunne avhenge av kva stoff det er snakk om. Ser vi til kor mykje narkotika som er beslaglagt, ser det nemleg ut til å variere kva land som tek inn mest. I 2019 vart det i Danmark beslaglagt 46 kilo heroin, 190 kilo kokain, 28 kilo amfetamin og 66 kilo MDMA, i Sverige 64 kilo heroin, 121 kilo kokain, 1000 kilo amfetamin, og 59 kilo MDMA, og i Noreg 88 kilo heroin, 136 kilo kokain, 467 kilo amfetamin og 44 kilo MDMA.<sup>83</sup>

Det same ser ut til å gjelda tala for bruk. Eit høgare estimat for tilfelle av høg-risiko bruk av opioidar i Danmark kan til dømes tala for at situasjonen er verre i

80. Sjå note 71 over.

81. Sjå den svenske narkotikastrafflagen § 3, annat led, lag om straff för smuggling, § 6, fjerde ledd og dansk straffelov § 191.

82. Jf. dansk straffelov § 33: «Fængsel idømmes på livstid eller på tid, ikke under 7 dage og ikke over 16 år.»

83. Sjå Tabell A7, Beslag, i vedlegg til *Europeisk narkotikarapport 2021: Trender og utviklinger*, s. 53.

Danmark enn i Noreg.<sup>84</sup> I same retning trekk estimat for bruk av amfetamin og MDMA blant personar i alderen 15–34 år i Danmark, Sverige og Noreg.<sup>85</sup> Noreg kom her klårt best ut. Det er likevel område kor Noreg og Sverige ikkje kjem like godt ut som Danmark. I Europeisk narkotikarapport frå 2019 kjem det fram at både Sverige og Noreg har eit langt større problem med narkotikainduserte dødsfall enn Danmark.<sup>86</sup> Samtidig trekker estimerte tal for kokainbruk i den same aldersgruppa i retning av at situasjonen her er betre i Sverige enn den er i Noreg og Danmark.<sup>87</sup>

I tillegg kjem alle andre faktorar som kan tenkast å påverka samanlikningsgrunnlaget. Som eg allereie var inne på ovanfor, inngår narkotikalovbrot i ein samfunnsmessig kompleksitet som gjer enkle samanlikningar mellom land til eit tvilsamt føretak.

Frå eit perspektiv om eit sameint nordisk straffenivå kan argumentet om eit misforhold mellom dei øvre strafferammene i Danmark, Sverige og Noreg likevel stå seg. Som eg har vore inne på ovanfor, er likevel heller ikkje dette i seg sjølv tidlegare rekna som eit særleg tungtvegande argument.

Noko større vekt kan argumentet om at dei øvre strafferammene burde ligge nærare dei i Danmark og Sverige, få, om ein som Jacobsen og Taslaman ser det øvre nordiske straffenivået som eit uttrykk for narkotikalovbrotets alvor i ei vurdering av proporsjonaliteten mellom lovbrott og straff.<sup>88</sup>

---

84. Sjå Tabell A1, Opioider, i vedlegg til *Europeisk narkotikarapport 2021: Trender og utviklinger*, s. 44–45, der det for Danmark er estimert 4,0–9,6 tilfelle per 1000 innbyggjarar i 2016, og kor det for Noreg er estimert 2,0–4,1 tilfelle per 1000 innbyggjarar i 2013.

85. For amfetamin, sjå Tabell A3, Amfetaminer, i vedlegg til *Europeisk narkotikarapport 2021: Trender og utviklinger*, s. 48–49, der det for Danmark er estimert at 1,4 prosent av personar i aldersgruppa 15–34 år har nytta amfetamin dei siste 12 månadane i 2017. For Sverige er det estimert at det same gjeld 1,2 prosent i 2017, medan det for Noreg er estimert at dette gjeld 0,3 prosent i 2019.

For MDMA, sjå Tabell A4, MDMA, i vedlegg til *Europeisk narkotikarapport 2021: Trender og utviklinger*, s. 50–51, der det for Danmark er estimert at 1,5 prosent av personar i aldersgruppa 15–34 år har nytta MDMA dei siste 12 månadane i 2017. For Sverige er det estimert at det same gjeld 2,0 prosent i 2017, medan det for Noreg er estimert at dette berre gjeld 1,1 prosent i 2019.

86. Tala for tilfelle av narkotikarelaterte dødsfall per million innbyggjarar er her sett til 55 for Danmark, 75 for Noreg og 92 for Sverige, sjå Tabell A6, Europeisk overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk, *Europeisk narkotikarapport – Trender og utviklinger* (2019), s. 92.

87. Sjå Tabell A2, Kokain, i vedlegg til *Europeisk narkotikarapport 2021: Trender og utviklinger*, s. 46–47, der det for Danmark er estimert at 3,9 prosent av personar i aldersgruppa 15–34 år har nytta kokain dei siste 12 månadane i 2017, for Sverige er det estimert at det same gjeld 2,5 prosent i 2017, medan det for Noreg er estimert at dette gjeld 2,8 prosent i 2019.

88. Jacobsen og Taslaman (2018), s. 50–51.

## 6. Misforholdet mellom straffa for narkotikabrotsverk og andre brotsverk

Av dei tre hovudargumenta Straffelovkommissjonen hadde for at den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk burde reduserast, er det kanskje argumentet om eit misforhold mellom straffene for narkotikabrotsverk og straffene for andre alvorlege brotsverk som ser ut til å stå seg best.

Vi fekk med innføringa av den nye straffelova i 2015 nemleg ikkje ei vesentleg endring i skjerpande retning i straffenivået for samanliknbare brotsverk som rammar dei tilsvarende rettsgodta liv og helse, som narkotikalovgivinga er meint som et vern mot.<sup>89</sup> Snarare tvert imot.

Strafferamma for drap, jf. straffelova § 275, er også i dag den same som for dei grove narkotikabrotsverka, jf. § 232. Strafferamma for dei grovaste valdtektene, jf. straffelova § 293, er likeins den same som for dei grove narkotikabrotsverka. Som vi har sett påpeikt av departementet, kan det likevel her innvendast at det er vanskeleg å foreta ei samanlikning mellom så forskjellige typar brotsverk som narkotikabrotsverk og drap. Meir treffande er det då kanskje å sjå til andre brotsverk som av lovgivar er plassert i kapittel 23 om vern av folkehelsa og det ytre miljø, saman med narkotikabrotsverka. Her har det skjedd ei utvikling.

Strafferamma for «allmennfarlig forgiftning» er til dømes redusert frå det tidlegare nivået på 21 år, jf. almindelig borgerlig straffelov § 153, til 15 år, jf. straffelova § 239.

Sjølv om endringa av straffelova § 238 om grov smittespreiing til § 238 om ålmennfarleg smittespreiing innebar eit hopp i den øvre strafferamma frå 6 års fengsel til 15 års fengsel, er det også her eit stykke igjen til det øvre nivået på 21 års fengsel i den tilsvarende § 154 andre ledd, i almindelig borgerlig straffelov av 1902.<sup>90</sup>

I motsetning til tidlegare kommuniserer straffelova slik den no står, dermed at det er meir klanderverdig å gjera seg skuldig i omgang med ei betydeleg mengde narkotika enn å forsettleg spreia «smittestoffer eller smittestoffprodukter gjennom luft, vann, næringsmidler eller andre gjenstander bestemt for alminnelig bruk eller salg, og derved volder allmenn fare for liv eller helse», jf. straffelova § 238.

89. Som framheva av Straffelovkommissjonen i NOU 2002: 4 er «[b]egrunnelsen for å kriminalisere befatning med narkotika [...] først og fremst den helsefaren disse stoffene representerer, selv om det også er slik at avhengighet av narkotika kan føre til annen kriminalitet for å finansiere forbruket», sjå s. 329.

90. Lov 21. juni 2017 nr. 90 om endringer i straffeloven mv. (smitteoverføring og allmenfarlig smittespredning).

Det er også tilsynelatande meir klanderverdig å ha omgang med ei betydeleg mengde narkotika enn forsettleg å tilsetja «gift eller stoffer med tilsvarende virkning i næringsmidler eller andre gjenstander bestemt for alminnelig bruk eller salg» og dermed «[volde] allmenn fare for liv eller helse» eller «[forårsake] forgiftning som medfører fare som nevnt», jf. §§ 232 og 239.

Det er i alle fall for meg usikkert kva det er med narkotikabrotsverka som skil seg så vesentleg frå desse andre typane lovbrøt, som gjer at ei så vidt høgare strafferamme skulle vera nødvendig. Ein kunne riktig nok tenka seg at den øvre strafferamma her var meint å spegla omfanget av dei respektive problema i samfunnet, slik at det for det meir hyppige narkotikabrotsverket er nødvendig med strengare straffer enn det vil vera for forsettleg tilfelle av forgiftning. At prevalensen av lovbrøta i samfunnet skulle vera avgjerande for straffenivået, ville likevel ha vore eit så uvanleg argument at det nok krev ei særskilt grunngjeving. Ein måtte i så tilfelle også forklara korleis ein kan rettferdiggjera ei strafferamme på 21 år for så sjeldne tilfelle som grov krenking av Noregs statsforfatning, jf. straffelova § 114, eller kapring av luftfartøy og skip, jf. straffelova § 139. Slik grunngjeving har lovgevar ikkje gitt.

Ettersom dei rettsgodane som narkotikalovgivinga og forbodet mot andre ålmenntfarlege brotsverk skal verne, er dei same, nemleg liv og helse, og strafferamma for andre samanliknbare handlemåtar som kan tenkast å trua desse rettsgodane, er lågare, kan det ut frå eit ekvivalensperspektiv absolutt framleis argumenterast for at også den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk setjast ned.

Sjølv om manglande koherens i straffelovgivinga er eit systemargument, har det kanskje også ei praktisk side. Gitt at det finst slike verkeleg store bakmenn som forsvararane av den høge strafferamma synes å byggja på, og gitt at slike bakmenn opptrer som rasjonelle aktørar i narkotikamarknaden, så kan det kanskje tenkast at det kan ha betydning at straffa ein risikerer for grov vald og andre alvorlege kriminelle handlingar, i mange tilfelle vil vera lågare enn straffa ein allereie risikerer om ein involverer seg med dei grovaste narkotikalovbrøta. Terskelen for å utføra andre kriminelle handlingar er neppe like høg, dersom ein allereie risikerer lova si høgaste straff. At det er dei same personane som vert tekne for narkotikalovbrøt, som står for ein stor del av andre oppklarte brotsverk, er difor kanskje ikkje overraskande.<sup>91</sup> Det er nok heller ikkje overraskande at narkotikamarknaden er nær knytt valdskriminalitet.<sup>92</sup>

91. Stian Lid og Reid Jone Stene, «Kriminalitetsbilder i endring», *Samfunnsspeilet*, SSB 2011, [Kriminalitetsbilder i endring – SSB] [19.01.2022].

92. Ola Røed Bilgrei, «Narkotikamarkedet», *Narkotika i Norge*, FHI 2018.

I kva grad omsynet til ekvivalens mellom ulike lovbrots skal ha avgjerande vekt for den faktiske øvre strafferamma, vil nok likevel her, som i andre samanhengar, til sjuande og sist avhenga av kva strafferettsteoretisk perspektiv ein tar til spørsmålet.<sup>93</sup> Ein pragmatisk og meir preventivt orientert rettsbrukar vil kanskje lettare kunne akseptera at dei øvre strafferammene for narkotikabrotsverk vert tilpassa behovet for straff på dette konkrete rettsområdet. For ein meir klassisk orientert rettsbrukar, som ser strafferetten som eit – ideelt sett – veljustert og velavpassa system, er det kanskje vanskelegare å akseptera. Det ville i alle fall komma på kant med eit ideal om at lovbrots som liknar kvarandre i form av kva alvor det er i den konkrete krenkinga også liknar kvarandre i kva straff det er dei kan møtast med.

## 7. Kan den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk forsvarast?

Denne undersøkinga har vist at spørsmålet om den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk kan forsvarast, er like vanskeleg å gje konkret svar på i dag som det har vore tidlegare. Kva perspektiv ein har på empirisk materiale, eit sameint nordisk straffenivå, og moglegheita for å samanlikna straffenivået for ulike typar brotsverk, vil ha mykje å seia for korleis ein ser det. Avhengig av perspektiv, kan ein nok difor framleis like godt argumentera for at den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk kan forsvarast, som at den ikkje kan det.

Eg vonar samtidig at denne undersøkinga har vist at problemstillinga framleis er aktuell. At ein i utforminga av strafferetten i nokre tilfelle må bygge på usikre føresetnader om korleis ulike delar av samfunnet påverkar kvarandre, kjem ein kanskje ikkje utanom. Jussens tradisjonsberande funksjon kan i slike tilfelle av usikkerheit lett trekka i retning av å ikkje rokka ved det etablerte. I tilfelle kor det er tvil om at føresetnadene for det etablerte kan vera riktige, må det likevel stillast høge krav til grunngjevinga for å fortsetta som før. Ei slik grunngjeving bør byggja på open refleksjon over – og nærare grunngjeving av – det strafferettsteoretiske perspektivet ein argumenterer ut ifrå.

I NOU 2002: 4 var perspektivet at ein i fastsettinga av den øvre strafferamma for narkotikabrotsverk burde søka mot eit sameint nordisk nivå, eit samsvar mellom straffa for narkotikabrotsverk og andre brotsverk, og samtidig ta omsyn til den tilsynelatande manglande effekten av dei høge strafferammene på narkotikaomset-

---

93. Eg har til dømes funne grunnlag for å gjera ein tilsvarande refleksjon i ein studie av rehabiliteringsomsynet som formildande moment i straffeutmålinga i narkotikasaker, sjå Mindestrømmen (2023), s. 218–221.

ninga. Det vart konkludert med at dei høge strafferammene for narkotikabrotsverk vi har operert med i norsk rett, korkje var rimelege, proporsjonale eller hensiktsmessige. Når vi no, under tilvising til dei same overordna rettsstatsverdiane, har tatt store steg i retning av den avkriminaliseringa kommisjonen bak NOU 2002: 4 ikkje kunne einast om, er det kanskje også grunn til å gjenoppta diskusjonen om reduksjon av øvre strafferammer – som kommisjonen i 2002 trass alt var einige om.