



Politidirektoratet

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
19/53376

Vår referanse:
20/54811

Sted, Dato
Oslo, 12. mars 2020

HØRING NOU 2019:26 RUSREFORM

1 Innledning

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av overnevnte utredning 15. januar 2020, med frist for svar til mandag 2. mars 2020. Politidirektoratet har angitt en del punkter som anses som særlig viktig at høringsinstansene uttaler seg om.

Utredningen springer ut av en politisk enighet om å overføre "ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra Justissektoren til helsetjenesten", og det oppnevnte utvalget skulle "forberede gjennomføringen" av dette.

Utredningen er blitt omfattende, velskrevet og interessant, og har samlet svært mye forskning om rusbruk og hvordan dette påvirkes av straffesanksjoner. Vi har også merket oss med interesse vurderingen av de veldig mange tilbud, instanser, metoder mv. som er gjeldende, og som fra politiets side bør lede til nye vurderinger (eksempelvis metoder som bekymringssamtale og ruskontrakter, jf. pkt. 11.4.3 og pkt. 11.6.2).

Utredningen bygger på at narkotika fortsatt skal være et ulovlig rusmiddel, og foreslår en modell der

"bruk av narkotika, og erverv og innehav av en begrenset mengde narkotika til egen bruk, er ulovlige handlinger som utløser en reaksjon i form av en oppmøteplikt for en rådgivningstjeneste i kommunen. Politiet vil ha ansvar for avdekking av narkotikabruk, og det foreslås at politiet gis hjemmel til visitasjon for å kunne håndheve forbudet. Det vil også være anledning til å gjennomføre rustesting for eventuelt å avkrefte at en person har brukt narkotika i et gitt tidsrom, dersom personen ønsker det".

Det vil være politiet som treffer vedtak om oppmøteplikt, som betegnes som en "rettslig plikt", men unnlattelse av å møte har likevel ingen konsekvenser.

Den bærende tanken bak forslaget synes å være en oppfatning om at straff ikke virker, samt et ønske om å bedre livssituasjonen til rusbrukere. At innehav av et mindre kvantum narkotika blir straffritt anses i utredningen for ikke å lede til større bruk, men anføres å ha mange andre positive konsekvenser. Det er også omfattende drøftinger av andre ønskede og uønskede

OSLO POLITIDISTRIKT

virksomheter og konsekvenser av en avkriminalisering. Straffriheten vil knytte seg til nærmere angitte "terskelverdier".

Utredningen bygger på en grunnleggende oppfatning om at narkotika ikke skal legaliseres, men at avkriminalisering av bruk og besittelse mv vil fjerne stigma som hefter ved brukere. Dette vil lede til bedring av livskvalitet for både brukere og deres nærstående, bl.a. ved økt yrkesdeltakelse, idet narkotikabruk ikke lenger vil fremgå av vandelsattester. Utredningen legger også til grunn at en avkriminalisering ikke vil lede til en oppfatning om at bruk og besittelse av narkotika er lovlig.

Oslo politidistrikt legger til grunn at det er samfunnsmessig ønskelig å redusere bruk av rusmidler i størst mulig utstrekning, og at narkotika i hele "kjeden" bringer kostnader og menneskelig lidelse, og er skadelig for samfunnet og den enkelte. Brukere av rusmidler er mange, og noen av dem har et åpenbart og sterkt behov for helsetjenester, og hvor straffeforfølgning synes feilslått og hensiktsløst, og rammer bruker og noen ganger også brukerens familie. Det kan også lede til mer kriminalitet. Andre erfarer få ulemper i sitt rekreasjonsmessige bruk. At straff ikke alltid er hensiktsmessig, er ikke kontroversielle synspunkter, heller ikke i politiet.

Oslo politidistrikt finner ikke grunn til å argumentere mot utredningens beskrivelse og gjengivelse av den forskningsmessige oppfatningen om at avkriminalisering trolig ikke vil gi økt bruk. Vi har ikke noen faglige forutsetninger for å imøtegå kunnskapsgrunnlag og kompetanse som finnes i utvalget. Vi ønsker heller ikke å bli tatt til inntekt for et standpunkt om at den reguleringen vi har, og i mange år har hatt av narkotikakriminalitet har vært utelukkende vellykket, hensiktsmessig og tjenlig. Norge har ligget høyt mht overdosedødsfall. Mange misbrukere er svært syke og lever i sosial nød. Bydeler preges av miljøer som knyttes til bruk og omsetning av narkotika, som påvirker demografi og reduserer livskvalitet. I det gjeldende regimet er det mange tunge misbrukere, og rekruttering av unge i de åpne rusmiljøene fremholdes å ha økt. Mye av politiets ressurser brukes på ulike sider av narkotikabekjempelse, og politiets metodebruk strekkes ofte langt i saker som gjelder antatt bruk og besittelse. Kanskje benyttes bortvisning av narkotikamisbrukere noen ganger i så stor utstrekning at det kan krenke den enkeltes rett til å bevege og oppholde seg fritt.

Oslo politidistrikt har særlig merket seg drøftingene rundt politiets metodebruk, bl.a. det som utvalget betegner som "stopp og sjekk" (som ikke er noe politibegrep eller noen lovfestet metode eller på annet vis regulert prosedyre). Utvalget har fremholdt at dette har mange uheldige konsekvenser, bl.a. at det rammer sosialt skjevt, og har et "klasseperspektiv" (pkt. 12.3.2.1). Selv om det ikke er klart hva som egentlig menes med "stopp og sjekk", representerer politiets metodebruk problemstillinger som politiet må ta på stort alvor. Vi er også enige i at helse- og velferdstjenester i for liten grad har greid å komme med riktige tilbud i riktig tid til rusmisbrukere som har behov for bistand. I fravær av dette har politiets gjøremål på feltet "est" utover de rene politifaglige oppgavene, som er det politiet har kompetanse på, og skal utføre. Her er det trolig mye å tjene på en større grad av ansvarliggjøring av andre parter, og kanskje også en "slanking" av politiets grensesnitt mot rusmisbrukere, jf pkt. 12.3.2.4.

Andre tilnærminger for å redusere bruk av illegale rusmidler, bedre innbyggernes helse og livskvalitet, reduksjon av kriminalitet og ivaretagelse av den alminnelige ro og orden må ønskes velkommen. Hva som vil lede frem til en slik situasjon er hverken åpenbart eller enkelt, til tross for veldig mange år med planer, prosjekt, prøving og feiling. En avkriminalisering som

foreslått kan ikke avvises som verken umulig eller utenkelig. Oslo politidistrikt vil likevel redegjøre for forhold som vi mener tilsier at utvalgets modell ikke bør legges til grunn slik den er foreslått.

2 Om mandatet, utvalgets sammensetning og høringssvaret

2.1 Mandatet og utvalget

Av utredningens kap. 1 om utvalgets oppnevning og mandat fremgår at utvalget har en bred sammensetning for så vidt gjelder kunnskap og erfaring på rusfeltet, og behovet for juridisk kompetanse er vel ivaretatt. Det er også en representant fra politiet. Kanskje savnes det stemmer som kunne ivaretatt perspektivet for de som ufrivillig blir en del av konsekvensene av rusmiddelbruk i et ro/orden- og sikkerhetsperspektiv. Som det vil fremgå under har Oslo politidistrikt erfaringer og bekymringer omkring dette

Mandatet slik det er gjengitt viser til at rusmiddelproblematikk i all hovedsak er en helseutfordring, og at straffeforfølgning mot brukere har bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting, og slik at regjeringen vil "gjennomføre en rusreform for å sikre et bedre tilbud til rusavhengige". Utvalget skal vurdere hvilke tilbud som skal gis til hvem, til de som gjentatte ganger bryter forbudet om bruk og besittelse til eget bruk, og ovenfor brukere som ikke følger opp tilbud/sanksjoner som er gitt osv.

Utvalget har redegjort for forståelsen av mandatet, og presiser at det legges til grunn at narkotika ikke skal legaliseres, fortsatt være forbudt, men avkriminaliseres. Det pekes på at mandatet ikke er entydig i forhold til hvilke brukergrupper som anses omfattet av mandatet, men flertallet har landet på en forståelse om at det ikke er "utelukket" at avkriminaliseringen kan omfatte bruk av narkotika som omfatter alle grupper av brukere, uavhengig av alder og bruksmønster." Mindretallet har tatt til orde for at dette er feil forståelse av mandatet: Avkriminalisering er utenfor oppgaven som er gitt, og at dette ikke retter seg mot alle, men mot rusavhengige. Oslo politidistrikt er enig med mindretallet i at det er grunn til å stille spørsmål ved den forståelsen av mandatet som utvalget har gjort, men ser det ikke hensiktsmessig å drøfte dette i noen videre kontekst.

2.2 Høringssvarets oppbygging

Vi har i det følgende valgt å peke på enkelte problemstillinger som er sentrale i utredningen:

- Hvordan utredningens forslag vil påvirke politiets oppdrag mht ordenshåndhevelse og ivaretagelse av den sosiale ro, og publikums forventninger til politiet - pkt. 3
- Drøfting av de foreslåtte nye inngrepshjemplene for politiet – pkt. 4
- Drøfting av utredningens syn på hva som skal omfattes av modellen - "en-bloc perspektivet" – ingen variasjon eller tilpasning av respons / straffbarhet og de foreslåtte terskelverdiene – pkt. 5.1
- Påtalemessige og etterforskningsmessige konsekvenser og vurderinger – pkt. 5.2
- Samfunnssikkerhetsperspektiver, herunder reduserte muligheter til å forebygge kriminalitet og fare som følge av mindre informasjon - pkt. 6
- Vurderinger av hensiktsmessigheten av at politiet skal gi (arbeidskrevende) pålegg for å sende rusbrukere inn i helse- og omsorgssporet, når manglende oppfølging av pålegget ikke vil ha noen konsekvenser – pkt. 7
- Administrative konsekvenser og uavklarte personvernproblemstillinger – pkt. 8.

3 Orden, forebygging og publikums forventninger

3.1 Et polisært bakteppe

Politiets lovfestede oppgaver er å forebygge kriminalitet, ivareta sikkerhet og sikre den alminnelige ro og orden, jf. politiloven § 2. (Dette drøftes videre i pkt. 4.2).

Narkotika utgjør en stor del av politiets og publikums fokus på ulike måter, og påvirker samfunnet rundt oss – og selvsagt også brukere på måter som også går utover det som kan beskrives som de negative konsekvensene av "stigma".

Narkotikamarkedet opprettholdes av både en tilbuds- og en etterspørselsside. Avhengige narkotikamisbrukere regnes gjerne som den svake part på dette narkotikamarkedet. Deres behov for helse- og sosialfaglig hjelp er erkjent av mange, også politiet har understreket dette. Som for mange av dagens europeiske storbyer består imidlertid markedet også av mer ressurssterke rekreasjonsmisbrukere på etterspørselssiden, mens det til selgersiden av markedet rekrutteres blant samfunnets mest ressursvake personer. For personer med svak tilknytning til familier, lokalsamfunn, arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner og sosiale tjenester utgjør illegale markeder generelt, og gatesalget av narkotika spesielt, en alternativ nisje for tilgang på både inntekter, sosiale kontakter, identitet og status. I Oslo har dette blant annet handlet om unge gutter med svak sosial mestring, som etablerer flyktige nettverk seg i mellom, men som også har relasjoner til mer etablerte og kontrollerende kriminelle aktører.

Både forskere og politiets operativt ansatte har påpekt at det på gateplan i dette narkotikamarkedet lett utvikles en kultur preget av kriminalitet i flere former. Salget av narkotika er del av en økonomi der mye handel skjer på krita og det utvikles mye økonomisk gjeld. Voldskapasitet og vilje til voldsutøvelse kan gi den enkelte selger både beskyttelse og status. Ustabiliteten som preger markedet som inntektskilde bidrar også til at det begås andre lovbrudd som kan gi inntekter. I Oslo politidistrikt er konsekvensen blant annet at en gruppe lovbyggere som er involvert i narkotikasalg også er registrert for en rekke andre lovbrudd, blant annet vold, trusler, våpenbruk, ran og vinningsrelatert kriminalitet. Uten at Oslo politidistrikt kan ta stilling til validiteten i påstandene, er det fra svensk politi fremholdt at den meget alvorlige voldssituasjonen som har utviklet seg i enkelte boområder i Sverige, har sammenheng med omfattende narkotikasalg.

Ut fra erfaringene fra brukere, beboere og næringslivet i områdene rundt gatemarkedene anser politiet denne illegale omsetningen av narkotika også som et ordensproblem. Høylytte konflikter og vold knyttet til forhandlinger i salgssammenheng skaper utrygghet og lite trivelige forhold. Dette er synliggjort i media, hvor f.eks. beboere i deler av Oslo mener at deres bomiljø og livskvalitet er utsatt for uakseptable forhold, og føler seg utrygge. Dette er ikke urimelige eller uforståelige påstander, og oppfatningene er egnet til å skade den sosiale roen. Det er alvorlig, og selv om politiet på sin side har signalisert at dette er oppgaver som må søkes løst av flere i fellesskap, er det likevel neppe noen tvil om at det er politiet som "skuffer" eller "svikter" de som mener seg rammet. Utvalget beskriver slike negative konsekvenser (i pkt. 12.4), men konkluderer med at dette ikke er et "avgjørende argument for å strafflegge handlingen", og at alternative virkemidler er bedre. Oslo politidistrikt er ikke uenige i dette, men kan ikke se at slike egnede alternative virkemidler er pekt på i utredningen i noen særlig grad.

3.2 Begrepsbruk og normsetting

Utvalget foreslår en ordning hvor narkotika er ulovlig, men hvor bruk og besittelse av mindre mengder av det ulovlige stoffet er straffritt – betegnet som "avkriminalisert". Utvalget drøfter

hvorvidt dette vil lede til en ufarliggjøring eller alminneliggjøring av bruk av narkotika (pkt. 12.4). Dette avvises, og utvalget anfører at "det vil være meget gode muligheter for å formidle dette til det alminnelige publikum, herunder ungdom og unge voksne, på en pedagogisk måte. Pedagogisk forebyggende arbeid vil, som i dag, være av stor betydning" (s. 267).

Det er ikke umiddelbart lett å tenke seg at dette budskapet vil være enkelt å plassere i et "pedagogisk forebyggende arbeid", hverken for politiet, skole, foreldre eller andre. Politiets forebyggere melder om at mange ungdommer oppfatter at det snart skal bli lovlig å bruke narkotika. Vi viser også til mindretallets henvisning til at også portugisiske myndigheter mente begrepsbruken er problematisk, og at få forstår hva som ligger i "avkriminalisering".

Å forhindre en normalisering og aksept av bruk av narkotika, særlig blant unge, er slik vi ser det viktig, men vanskelig i et "avkriminalisert" regime.

4 Nye inngrepshjemler

4.1 De foreslåtte bestemmelser i politiloven – §§ 9a, 9b og 9c

Som følge av forslaget om bortfall av straff for bruk og innehav av mindre kvanta, vil politiets straffeprosessuelle virkemidler falle bort for disse sakene. Det er derfor foreslått nye inngrepshjemler, som er inntatt i forslaget som ny § 9a om visitasjon av person, gjenstand eller oppbevaringssted, og som krever overveiende sannsynlighet for at personen er i besittelse av narkotika. Videre § 9b, som hjemler rustesting og undersøkelsen "tegn og symptomer". Endelig er det foreslått en ny § 9c, som gir politiet anledning til i vedtaks form å pålegge en person oppmøte i den rådgivende enhet for narkotikasaker når det er overveiende sannsynlig at personen har brukt eller forsøkt å bruke narkotika. De foreslåtte bestemmelsene er politiforvaltningsrettslige, ikke straffeprosessuelle, og ment brukt utenfor straffesaker.

Undersøkelsen "tegn og symptomer" og rusmiddeltesting ("hurtigtester") er nå å anse om et straffeprosessuelt etterforskningsskritt og tvangsmiddel. Metoden er i utredningen foreslått hjemlet i forslaget til ny politilov § 9b, men nå som et tilbud til den "mistenkte" for å fastslå eller avkrefte mistanke om ruspåvirkning. Et "positivt" resultat kan lede til et "tilbud" om blodprøve mv, for å gi den "mistenkte" "anledning til å renske seg" (pkt. 22.4.2 s. 296), tilsynelatende for å avgjøre om politiet skal sende vedkommende et "pålegg" om fremstilling for nemd – som uansett kan neglisjeres. Bestemmelsen fremstår ikke for politiet som spesielt nyttig.

4.2 Sammenhengen mellom politiets oppgaver og inngrepshjemler

Det er nær sammenheng mellom politiets rolle/oppgaver og politiets inngrepshjemler, og god ivaretagelse av politiets kjerneoppgaver forutsetter inngrepshjemler som setter politiet i stand til å ivareta disse oppgavene. Et sentralt element i "Nærpolitireformen" var økt fokus på politiets kjerneoppgaver (NOU 2013:19 pkt. 5.1.2), nærmere angitt til:

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
- etterforske og straffeforfølge lovbrudd

Disse oppgavene kan sammenfattes til to hovedoppgaver: straffeforfølgning og ordenshåndhevelse. Vi synes det er grunn til å stille spørsmål ved om utvalgets forslag lar seg gjenfinne i politiloven § 2 som regulerer politiets oppgaver.

Utvalgets forslag skaper slik vi ser det en økt avstand mellom politiets oppgaver og politiets

inngrepshjemler. En konsekvens av forslaget er slik vi ser det at politiet på den ene siden vil miste noen inngrepshjemler som bidrar til å ivareta politiets kjerneoppgaver. På den andre siden vil politiet få inngrepshjemler som har liten sammenheng med kjerneoppgavene – å skulle henvise til helsehjelp. Dette kan skape praktiske utfordringer som er beskrevet nærmere under. I tillegg kan det føre til en dreining i politiets oppgaveportefølje som etter vårt syn ikke er tilstrekkelig belyst i utredningen.

4.3 Bortfall av inngrepsmuligheter

En tilsiktet konsekvens av at bruk og besittelse av narkotika avkriminaliseres er at straffeprosessuelle tvangsmidler ikke lenger kan anvendes for å avdekke slik befatning med narkotika. Dette bortfallet av inngrepsmuligheter skal kompenseres ved nye inngrepshjemler i pl. §§ 9a, 9b og 9c. Avkriminaliseringen har imidlertid også betydning for andre inngrepshjemler.

En inngrepshjemmel som berøres av avkriminaliseringen er pl. § 7 første ledd nr. 3, som gir politiet adgang til å gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd. Det følger av forarbeidene av "lovbrudd" skal forstås som objektivt sett straffbare handlinger. Ulovlig, men avkriminalisert, befatning med narkotika vil derfor ikke gi grunnlag for å gripe inn med hjemmel i denne bestemmelsen. Dette vil begrense politiets mulighet til å gripe inn for å stanse og avverge de uheldige sidene av befatning med narkotika. Tiltak som omfattes av pl. § 7, slik som anholdelse, bortvisning, oppholdsforbud, fjerning mv., vil derfor kreve at det foreligger en *sikkerhetstrussel* eller *ordensforstyrrelse*, eller at slike er nært forestående. Som beskrevet innledningsvis representerer personer og miljøer som har befatning med narkotika et betydelig miljøproblem i deler av Oslo og bidrar til å skape utrygghet. Mye av dette er knyttet til befatning med narkotika som etter utvalgets forslag vil være straffritt. Det medfører en uheldig begrensning i politiets muligheter til å gripe inn mot disse utfordringene.

Dette må sees i sammenheng med at offentlig bruk av narkotika ikke skal være straffbart, slik vi oppfatter utvalget. De hensynene som ligger bak forbudet mot å drikke offentlig (begrense forbruket og å skjerme offentligheten for de uheldige sidene ved alkoholkonsum) må antas å gjelde i minst samme grad for offentlig bruk av narkotika. Et eksempel til illustrasjon: På en badestrand, eller i en kø på vei inn til et utested, er det flere personer som drikker alkohol og bruker narkotika. Det vil fremstå som påfallende for de fleste om politiet i en slik situasjon bortviser og bøtelegger de som drikker alkohol, mens de som bruker narkotika eventuelt bare blir visitert og fratatt stoffet. Vi vil komme tilbake til dette under (pkt. 5.3).

Når det gjelder tiltak overfor barn og unge fører utvalgets forslag til en begrensning i politiets inngrepsmuligheter. Muligheten til å pålegge (og eventuelt avhente til) bekymringssamtale etter pl. § 13 vil bortfalle. Utvalget har stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av bekymringssamtaler slik det praktiseres i dag, men ikke drøftet konsekvensene av at muligheten til slike vil bortfalle når det gjelder (straffri) befatning med narkotika. Mye av det politiet ønsker å oppnå med bekymringssamtalene vil trolig kunne bli ivaretatt gjennom pålegg om oppmøte for rådgivende enhet. Vi tror likevel det er uheldig å stenge for bekymringssamtale som virkemiddel ved mistanke om straffri befatning med narkotika fordi muligheten for tvungen gjennomføring (som ikke finnes for oppmøte hos rådgivende enhet) kan være nødvendig i visse saker. Videre er det så nær sammenheng mellom straffri befatning med narkotika, straffbar befatning med narkotika og annen kriminalitet, at politiet gjennom bekymringssamtalen kan adressere bekymringer og risiki ut over det de rådgivende enhetene kan.

Ytterligere en begrensning i politiets mulighet til å følge opp barn og unge ligger i politiets mulighet til å støtte barnevernet. Det følger av strpl. § 226 at politiets etterforskning kan ha til

formål å skaffe opplysninger for "å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal sette i verk tiltak etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester". Det følger av strpl. § 224 at et grunnvilkår for å iverksette etterforskning er at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold. Hvis det i dag er mistanke om at en mindreårig bruker narkotika, kan politiet gjennomføre etterforskning både for å avgjøre spørsmålet om tiltale og straff og for å gi barnevernet et grunnlag for å iverksette tiltak. I mange slike saker er det bare politiet som har mulighet til å fremskaffe de opplysningene barnevernet trenger for sine vurderinger, eksempelvis opplysninger om type bruk og omfanget av dette. Hvis bruk avkriminaliseres, vil ikke politiet lenger kunne etterforske for å skaffe opplysninger til barnevernets saksbehandling, med de uheldige konsekvensene det har for barnevernets mulighet til å treffe riktige tiltak til barnets beste. De opplysningene politiet måtte få tilgang til gjennom visitasjoner og beslag etter de nye inngrepsbestemmelsene i politiloven vil i mange tilfeller kunne videreformidles til barnevernet, men disse inngrepshjemlene vil på langt nær gi den samme muligheten til å avdekke omfanget og de nærmere omstendighetene omkring bruken/misbruket.

4.4 Inngrepsmuligheter som ligger utenfor politiets kjerneoppgaver

Som nevnt over er politiets kjerneoppgaver straffeforfølgning og ordenshåndhevelse. Det at politiet med utvalgets forslag blir tillagt oppgaver med å avdekke/kontrollere rusbruk som primært tilhører helsemyndighetenes ansvarsområde medfører derfor en dreining i politiets oppgaveportefølje som burde vært drøftet mer inngående. Politiets utdanning, utstyr, organisering og inngrepshjemler er innrettet mot å håndtere kjerneoppgavene – ikke oppgaver som primært tilhører helsevesenet. Det kan også vises til Politianalysen som drøfter disse problemstillingene.

Befatning med narkotika som etter utvalgets forslag skal være straffritt vil i en del tilfeller berøre politiets primæroppgaver, fordi det inngår som et element i straffbare handlinger (noen har innført og solgt det stoffet som brukeren straffritt bruker) eller fordi det bidrar til farer eller forstyrrelse av den offentlige ro og orden. I disse tilfellene vil politiet ha en naturlig rolle som kontrollør eller håndhever fordi orden, sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse inngår i politiets primærportefølje. Et eksempel til illustrasjon: Hvis en person har lagt seg ned på togskinnene, vil vedkommende representere en akutt fare for seg selv og en ordensforstyrrelse (ferdselshindring) for andre. Dette er en situasjon hvor politiet har rett, plikt og mulighet til å gripe inn enten personen er påvirket av lovlige eller ulovlige rusmidler, eller ikke er ruspåvirket.

I mange tilfeller vil det som med utvalgets forslag skal være straffri befatning med narkotika ikke gi seg utslag i farer, ordensforstyrrelser eller kriminalitet – og dermed ha liten tilknytning til politiets primæroppgaver. I disse tilfellene fremstår avdekkingshjemlene og ordning med pålegg om oppmøte for rådgivende enhet ikke som en naturlig politioppgave. Det er vanskelig å forstå hvorfor politiet skal pålegge en typisk rekreasjonsbruker hvis narkotikabruk ikke representerer en helserisiko for vedkommende selv eller andre å møte opp til oppfølging innrettet mot å stanse/begrense helseskadelig rusbruk. Det er derfor nødvendig å stille spørsmålet om hvorfor politiet skal bruke ressurser på å behandle/hjelpe personer som ikke trenger behandling/hjelp – og i særdeleshet når den potensielle risikoen ikke tilhører politiets ansvarsområde, men derimot helsevesenet sitt.

4.5 En økt klarhet med hensyn til riktig lovvalg

Politiet er underlagt to ulike ansvarslinjer, den påtalemessige (straffeprosessuelle) og den polisære, ofte omtalt som det tosporede system. Grensen mellom de to "sporene" kan i en del tilfeller by på utfordringer og reise spørsmål om valg av korrekt inngrepshjemmel, i hvilken grad en hjemmel kan anvendes for å ivareta et formål som tilhører det andre "sporet",

spørsmål om beslutningskompetanse mv. Det er vår vurdering at noen av disse utfordringene vil forsterkes med utvalgets forslag.

I dag vil praktisk talt all involvering fra politiet overfor personer som mistenkes for befatning med narkotika skje i det straffeprosessuelle sporet. Hvis utvalgets forslag blir vedtatt, vil politiet kunne gripe inn mot noen former for (straffbar) befatning med narkotika i det straffeprosessuelle "sporet" og andre former for (straffri) befatning med narkotika i det polisiære "sporet". Fordi det er ulike hjemler for inngrep, ulike materielle vilkår for inngrep, ulik beslutningskompetanse, ulike krav til oppfølging og ulike konsekvenser for den det gripes inn overfor, er det viktig å være bevisst sporvalget. En utfordring i denne sammenhengen er at de omstendighetene som kan danne grunnlag for en mistanke om befatning med narkotika ofte vil kunne være lik for straffri som straffbar befatning. Hvis en narkotikahund markerer på en person, eller politiet observerer en mindre pakke med antatt narkotika vil det være få holdepunkter for å ta stilling til om det dreier seg om straffri besittelse eller straffbar oppbevaring. Dette tvinger politiet til å velge "spor" på et ufullstendig grunnlag, med tilhørende risiko for å treffe feil beslutning. Det skal også bemerkes at det å legge primærkompetansen til å beslutte visitasjon (etter forslaget § 9a) til politimesteren fremstår som svært lite praktisk og bryter med hovedregelen i politiloven om at beslutningskompetansen ligger hos den enkelte polititjenesteperson.

En annen utfordring knyttet til "sporvalg" er en konsekvens av den nære sammenhengen mellom straffbar og straffri befatning med narkotika. Straffri bruk og besittelse vil i de fleste tilfeller forutsette et forutgående straffbart salg. Det er videre slik at mange misbrukere også selger narkotika for å finansiere eget forbruk. Det vil derfor regelmessig oppstå situasjoner hvor politiet starter i det polisiære sporet, men går over i det straffeprosessuelle. Eksempelvis finner politiet under visitasjon et straffritt antall brukerdoser pakket på en slik måte at det er sannsynlig at det utgjør en del av et større parti, noe som kan gi grunnlag for både straffeprosessuell pågripelse og ransaking.

Dette reiser igjen et spørsmål om i hvilken grad politiet kan bruke de polisiære inngrepshjemlene for å ivareta etterforskningshensyn. Et tenkt eksempel: Politiet har visitert en person som har brukt narkotika og tatt beslag i noen (straffrie) brukerdoser. Kort tid etter observerer politiet samme person som igjen bruker narkotika. I et slikt tilfelle kan det fremstå som hensiktsmessig (og innenfor den skjønnsmyndigheten politiet har) å avstå fra å foreta en ny visitasjon og et nytt beslag av noen nye brukerdoser. Men hvis politiet tror at en visitasjon og beslag kan bidra til å kaste lys over hvem som har solgt dette stoffet, blir det spørsmål om politiet kan bruke dette som begrunnelse for en ny visitasjon og beslag etter politiloven, eller om det vil være en omgåelse av straffeprosesslovens regler om tvangsmidler. Skal politiet i en slik situasjon heller foreta en tredjemannsransaking etter strpl. § 195 tredje ledd?

5 Terskelverdier, en-bloctilnærming og strafferettslige problemstillinger

5.1 Terskelverdiene

I utredningen s. 278 (pkt. 13.5.2) er det anført at "[d]et står meget klart for utvalget at brukere av narkotika ikke er en ensartet gruppe med et ensartet bruksmønster". Til tross for dette mener utvalgets flertall det er hensiktsmessig å legge til grunn straffrihet for alle i enhver situasjon så lenge mengden narkotika er under de angitte terskelverdiene (jf her drøftelsen i pkt. 6 under) – mao et en-bloc synspunkt uten kvalifiserende elementer.

For så vidt gjelder de foreslåtte terskelverdiene vil Oslo politidistrikt slutte seg til utvalgets mindretall sitt syn på at flertallets angivelser for når straffrihet skal gjelde er for høye, og stiller oss bak de begrunnelsene som er angitt for dette (s. 282).

"For høye terskelverdier vil trolig gjøre det vanskeligere å håndheve straffebudet mot oppbevaring av narkotika med sikte på videresalg, noe som vil gjøre samfunnets bekjempelse av narkotikaproblemet mindre effektiv. Det legges også vekt på at kjøpere vil kunne komme til å anskaffe og besitte mer narkotika av gangen enn de gjør i dag. Dette kan innebære en større risiko for spredning i sluttbrukerleddet til personer som ellers ikke ville vært i kontakt med stoffet, eller at narkotika kommer på avveie. Det innebærer også en fare for at brukerne inntar mer av stoffet av gangen, noe som blant annet innebærer en økt risiko for overdoser".

5.2 Etterforskningsmessige problemstillinger

Det vil være utfordringer for politiet å avgjøre om man er innenfor eller utenfor terskelverdiene "ute på stedet". Særlig for pulverstoff antar en at det er vanskelig å avgjøre om man har å gjøre med for eksempel fem eller syv gram kokain.

Utvalget har anført at høy styrkegrad kan være et moment i vurderingen av om man er innenfor "egen bruk" (punkt 13.5.2.4). For det første vil det kunne stilles spørsmål ved om vedkommende som innehar narkotikaen faktisk vet hvilken styrkegrad stoffet har. Videre vil styrkegrad ikke kunne avdekkes før narkotikaen er sendt inn til analyse. Om terskelverdien på heroin er inntil fem gram heroin, antas det at terskelen for hva Kripos skal prioritere å analysere og undersøke styrkegraden på økes tilsvarende (dette sett opp i mot det siste årets kapasitet ved Kripos når det gjelder analyse av narkotika). Dvs. at det vil bli vanskelig avdekke styrkegraden på heroin inntil fem gram.

I punkt 13.5.2.4 uttaler utvalget:

"Dersom en person innehar en mindre mengde narkotika, men det foreligger konkrete omstendigheter som tilsier at personen innehar dette med sikte på videresalg, bør terskelverdien ikke være til hinder for etterforskning og eventuelt straffeforfølgning. Dette vil gi politiet, påtalemyndigheten og rettsvesenet et handlingsrom til å finne materielt riktige løsninger i enkeltsaker, slik at oppbevaring med sikte på videresalg etterforskes og straffeforfølges".

Erfaringsmessig tilpasser selgere seg det som i dag er grensen for forelegg. Dersom man ikke har kunnet bevise videresalg har man i dag muligheten til å straffe "antatt" selger med forelegg for oppbevaring. Oslo politidistrikt antar at de samme utfordringer med bevisbildet vil knytte seg til om stoffet er til egen bruk eller ikke. Politiet har hverken kapasitet eller ressurser til å etterforske hva som er til egen bruk eller hva som er ment for videresalg, det vil i så fall kreve en uforholdsmessig ressursbruk sett opp i mot etterforskning av andre straffesaker som politiet både skal og må prioritere.

Man vil da ikke ha noen alternativ sanksjonsmulighet overfor antatt "selgere". Den eneste praktiske konsekvensen vil kunne vise seg å være at politiet kan beslaglegge narkotikaen. Utvalget har fremholdt at det er vesentlig at kjøper ikke vil være fritatt fra vitneansvaret, når de selv ikke kan straffes for kjøpet. Dette vil i tilfelle være en praksis på dette feltet som vil kunne utsette mange for trusler og represalier.

Utvalgets forslag om avkriminalisering vil medføre at straffeprosessuelle hjemler for blant annet ransaking bortfaller (punkt 14.3.2). Mer og mer av narkotikasalget tilrettelegges gjennom sosiale medier og apper. Ved at politiet ikke får tilgang på den elektroniske informasjonen gjennom å etterforske ervervet til kjøpere, vil mye informasjon om foregående ledd i liten grad bli tilgjengelig for politiet. Dagens håndhevelse av forbud mot bruk, besittelse og erverv av narkotika kan føre til avdekking av annen kriminalitet. Beslag og ransaking av for eksempel mobiltelefoner kan være viktig for og avdekke andre straffbare forhold, for eksempel

der politiet kommer over informasjon om mer alvorlige narkotikaforhold, og mulige bakmenn og organisert kriminalitet knyttet til narkotikavirksomhet, som også utvalget påpeker viktigheten av. Etter Oslo politidistrikts syn har ikke utvalget i tilstrekkelig grad problematisert hvilken betydning forslaget vil få for politiets virkemidler/verktøy og muligheter for å avdekke organisert kriminalitet knyttet til narkotika.

5.3 Behov for ytterligere kriterier ved siden av terskelverdier i forhold til straffrihet

Utvalget har valgt å foreslå at det i forhold til avkriminalisering ikke innføres noe skille mellom type brukere, men at straffrihet skal gjelde uansett, såfremt mengden er innenfor "terskelverdiene". Omstendigheter som brukers alder, type stoff, helse, antall overtredelser, yrkestilknytning, ansvar for barn mv, eller steder rusbruket skjer (offentlig sted, institusjoner, skoler, barnehager, fengsler osv.), eller oppholdsstatus. Utvalget har drøftet dette, men så langt vi kan se er det uten unntak falt ned på en angivelse av mengde stoff som avgjørende for straffrihet og egnet for "helsesporet" alene.

Selv om det innebærer håndhevingsmessige utfordringer, mener vi at det ved en ordning som er foreslått er behov for større grad av sontring. Hva slags sontringer og hvilke variasjoner i respons må vurderes nærmere, men etter vår oppfatning fremstår det som meningsløst å f.eks. å utforme "pålegg" om fremstilling for kommunal nemd gang etter gang, uavhengig av omstendighetene nevnt over, tidligere saker og egen oppfølging mv. Vi viser også til drøftingene under i pkt. 6 og 7.

Særlig om offentlig sted

Som det har fremgått foran, synes Oslo politidistrikt det er særlig problematisk å skulle forholde seg til en ordning hvor inntak av alkohol på offentlig sted skal være forbudt og straffesanksjonert, mens inntak av narkotika ikke er det, jf. også foran i pkt. 4.3. Det fremstår som underlig at det skal være straffbart å nyte et legalt rusmiddel (alkohol) offentlig, men ikke straffbart å bruke et illegalt (narkotika) på samme sted.

Etter vår mening innebærer rusmiddelbruk på offentlig sted flere problemstillinger. Utvalget har i pkt. 13.6.2 begrunnet vurderingen av at det skal være straffritt med narkotika på offentlig sted med at i motsatt fall vil brukere da bli straffet for handlinger som er knyttet til rusmiddelbruken, og det vil undergrave formålet med rusmiddelreformen. Utvalget peker på at brukere vil være motivert for å ikke bruke narkotika der politiet kan se dem, hensett til at politiet kan gjøre inngrep for å avdekke narkotika, gi pålegg, og også kan iverksette tiltak for å etterforske mistanke om salg av narkotika. Utvalgets anfører også at "i hvilken grad omfanget av bruk av narkotika på offentlig sted endres i årene fremover, vil blant annet, som i dag, avhenge av hvordan politiet velger å anvende sitt håndhevelsesskjønn i møte med åpne rusmiljøer" (12.3.3.5). Oslo politidistrikt er usikker på den konkrete betydningen av dette.

Politiets dilemma er hvordan man skal håndtere problemstillinger med åpne rusmiljøer og "hot spots" som ødelegger boligområder og skaper mye utrygghet. Vi mottar mange klager fra beboere mange steder som er engstelige som følge av at det opprettes samlingssteder hvor det brukes narkotika. Denne opplevde utryggheten kan ikke politiet neglisjere.

Det kan ha flere gode begrunnelser at stille og rolige rusmisbrukere med utvalgets forslag ikke kan straffes eller bortvises fra offentlig sted. Narkotikabruken kan like fullt skape problemer med for eksempel gjenlagte sprøytespisser, kanskje særlig ved parker, strender, barnehager osv., og bidra til det som oppleves som farlige og utrygge bomiljøer.

Diskusjonen om adgangen til å drikke øl på fotballkamper når dette er en arena hvor barn og unge også er, blir jo litt pussig dersom man tenker seg at det er helt greit å ruse seg med ulovlige rusmidler – det være seg på fotballkamp, ved skoler og barnehager, offentlige kommunikasjonsmidler osv.

Særlig om skoler

Oslo politidistrikt får svært mange henvendelser fra ungdoms- og videregående skoler om omfattende problemer med omsetning og bruk av narkotika på og ved skoler, også i skoletiden. Rusfritt skolemiljø vil trolig mange mene er en rett elever og deres pårørende og også de ansatte har krav på, og rektorer etterspør jevnlig politiets bistand. Når bruk, besittelse og erverv blir straffritt vil innsatsen for rusfrie skolemiljøer bli svært vanskelig. Oslo politidistrikt legger til grunn at skolemiljøer er så vidt sårbare og utsatte at det er rimelig at bruk av narkotika på skoler må omfattes av særlige regler.

Særlig om utlendinger / personer uten opphold

Utvalget har konkludert med at også utlendinger uten fulle rettigheter etter helse- og velferdslovgivningen bør omfattes av utvalgets foreslåtte modell. For utlendinger som er i landet over en viss varighet ser Oslo politidistrikt at dette er hensiktsmessig. Videre har utvalget vist til erfaringer fra Portugal hvor også turister henvises til nemda i den byen eller det distriktet overtredelsen finner sted. For turister i Norge med kortvarig innhold kan ikke Oslo politidistrikt se at det skulle være hensiktsmessig at politiet skulle pålegge et oppmøte hos en rådgivningsenhet, som på et senere tidspunkt skal innkalle personen. Den kontakthinformasjon man har på vedkommende vil gjerne være deres adresse i hjemlandet, de kan ha reist videre, oppmøtet er uansett frivillig etc. Politiets arbeid med å nedtegne og effektivere et pålegg om fremmøte for nemd fremstår i så tilfelle som svært bortkastet.

For personer uten opphold i Norge gjelder at forelegg vil kunne danne grunnlag for bortvisning eller utvisning fra Norge. Politiet erfarer at en del tilreisende utenlandske borgere er aktive i forhold til å omsette narkotika. Bøtlegging og bort-/utvisning fra riket har bidratt til en ikke uvesentlig reduksjon i åpne rusmiljøer noen steder i byen. Vi viser her til utvalgets mindretall sin redegjørelse i pkt. 20.3.4.

6 Samfunnssikkerhetsperspektiver, herunder reduserte muligheter til å forebygge kriminalitet og fare som følge av mindre informasjon – betydning forandel

6.1 Bortfall av registrering av opplysninger om rusbruk

Når bruk og innehav av narkotika under angitte verdier ikke er straffbart, skal slike hendelser ikke anmerkes, og vil dermed ikke være noen del av en vandels- /skikkethetsvurdering. Utvalget har som begrunnelse vist til at en slik endring ikke vil ha noen særlig praktisk betydning for samfunnssikkerhet, fordi andre bestemmelser vil sikre informasjonsbehovet, for eksempel når det gjelder adgang til førerkort, våpen, til å inneha bestemte stillinger osv. Oslo politidistrikt ser at dette berører kjernen i utvalgets ønske om å redusere stigma rundt narkotikabruk. Det er likevel poenger som bør diskuteres nærmere.

Det kan være grunn til å diskutere vandelsattestenes plass og betydning i et stadig økende antall tilfeller i arbeidsliv, frivillighet, skoler og studier, og troen på at dette er et pålitelig og egnet middel for å ivareta sikkerhet og tillit. Problemstillingene rundt stigma og yrkesforbud gjelder flere enn rusbrukere, og en nærmere vurdering av dette er betimelig.

I større eller mindre utstrekning har likevel vandelsvurderinger sin plass. For så vidt gjelder

personer som ruser seg, er Oslo politidistrikt ikke enig i at bestemmelser om pliktmessig avhold vil være noen avgjørende bidragsyter i forhold til samfunnets behov for å sikre edrue og rusupåvirkede yrkesutøvere. Det er kun noen få yrkesgrupper som er omfattet av pliktavholdsbestemmelser. Underretninger i medhold av politiregisterloven §§ 29 og 30 er tallmessig svært få, og som samfunnsbeskyttelse dermed av mindre verdi. Vi mener at utvalget undervurderer de konsekvensene som straffrihet medfører for politiets mulighet for å forhindre uforsvarlig bruk av kjøretøy og våpen mv. I tillegg vil dette få betydning for arbeidsgiveres mulighet til å påse at arbeidstakere og studenter mv i tilstrekkelig grad er skikket og trygge. Etter vår oppfatning er det klart uheldig om personer som bruker rusmidler kan få arbeid på steder som de tidligere ville vært avskåret fra (typisk med tilgang til steder der medisiner/rusmidler oppbevares som apotek, sykehus, legekontorer mv).

Utvalget foreslår at overtredelser av legemiddeloven § 24 ikke skal påføres politiattest eller inngå i vandelsvurderinger og skal slettes fra reaksjonsregisteret (pkt. 18.3). For overtredelse av strl. § 231 og strl. (1902) § 162 første ledd, skal det gjøres en konkret vurdering av tidligere saker for å fastslå om forholdet omfattes av utvalgets foreslåtte avkriminalisering. De overtredelsene av strl. § 231 og strl. (1902) § 162 første ledd som kun omfatter avkriminaliserte forhold skal ikke benyttes ved utstedelse av politiattester og gjennomføring av vandelsvurderinger og slettes fra reaksjonsregisteret. Alternativt skal de ovennevnte opplysningene sperres på politiattest

Hva gjelder overtredelse av legemiddeloven § 24 og strl. § 231, alternativt strl. 1902 § 162 første ledd, er spørsmålet ikke først og fremst hvorvidt en person har vist vilje og evne til å begå lovbrudd, men heller hvorvidt en person som kan ha et rusproblem er egnet til å arbeide med særlig sårbare grupper, ha ansvar for andre menneskers helse og/eller sikkerhet eller inneha en stilling hvor han eller hun vil ha enkel tilgang til medikamenter eller andre rusmidler. Viktigheten av edruehet i enkelte typer stillinger illustreres av at norsk lovverk har en rekke bestemmelser om pliktmessig avhold, for eksempel bestemmelsene om pliktmessig avhold for helsepersonell^[1], tjenestegjørende på luftfartøy^[2] og embets- og tjenestemenn med politimyndighet^[3].

Inntak av narkotika vil i mange tilfeller kunne ha konsekvenser for den rusedes vurderings- og reaksjonsevner. Det er et faktum at de personer som oftest påtreffes med narkotika, og dermed har mange registreringer om narkotikabruk i politiets registre, kan lide av en avhengighet til narkotika som vil kunne påvirke selv de beste intensjoner om å avstå fra narkotikabruk som kan påvirke arbeidet. Politiattestene er et viktig verktøy for å unngå at rusmiddelavhengige blir tilsatt i stillinger hvor manglende edruehet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen. Politiet kan utlevere opplysninger som ikke fremkommer på politiattest dersom det på basis av registreringer i reaksjonsregisteret eller i straffesaken er grunn til å tro at en person har et rusmiddelproblem og den utstedte politiattesten ikke vil gi et fullstendig grunnlag for vurdering hos arbeidsgiver, jf. for eksempel politiregisterloven §§ 27 første og annet ledd, 30 og 31. At personer som skal tjenestegjøre som helse- og omsorgsarbeidere, politi, ha ansvar for barn mv har et rusproblem, kan vanskelig ses på som heldig.

Arbeidsgiveres evne til å ivareta hensyn nevnt overfor vil kunne bli betydelig redusert dersom narkotikabruk og befatning med narkotika til eget bruk ikke lenger kan utleveres, enten fordi

^[1] Helsepersonelloven § 8.

^[2] Luftfartsloven § 6-12.

^[3] Politiloven § 23.

opplysningene ikke blir registrert eller fordi de kun registreres i PO, hvor det er gjort unntak fra anledningen til å utlevere i henhold til politiregisterloven §§ 30 og 31, jf. politiregisterforskriften § 53-8.

Personer som er ilagt en reaksjon som følge av overtredelse av legemiddeloven § 24, strl. § 231 og strl. 1902 § 162 første ledd vil kunne være registrert i DNA-registeret, fotoregisteret, fingeravtrykksregisteret, personidentitet- og politiopplysningsregisteret^[4] og register for bekymringssamtaler. Det bør utredes nærmere hvordan en eventuell avkriminalisering vil påvirke registrering av opplysninger i disse registrene.

6.2 Særlig om sletting i reaksjonsregisteret

Det er også foreslått at tidligere ilagte straffereaksjoner for bruk og innehav etter søknad skal kunne slettes. Dette har utvilsomt en viss logikk når forhold avmerket på politiattesten ikke lenger er straffbare, men det kan jo spørres om det for eksempel også da skal være anledning til å få slettet ilagte fartsovertredelser fra bøtere registeret om fartsgrensen på det aktuelle stedet senere har blitt hevet. Og kanskje kan det også hevdes at forhold som er avmerket på politiattesten viser en holdning og evne til å forholde seg til det enhver tid gjeldende lovverk. En slettingsadgang som foreslått vil også representere et meget krevende arbeid for politiet, jf pkt. 8.4.

Det skal også påpekes at sletting av opplysninger prinsipielt sett skiller seg fra sperring av opplysninger slik at de ikke kan påføres politiattester. En sletting innebærer at politiet mister enhver anledning til å behandle opplysningene, uavhengig av formål. Opplysninger om tidligere straffedommer kan være relevante i en rekke sammenhenger, herunder ved forebygging og etterforskning av kriminalitet, også etter en eventuell avkriminalisering. Opplysningene vil videre kunne være relevante ved forskjellige typer skikkethetsvurderinger, for eksempel akkreditering i henhold til politiregisterforskriften § 38-5, ved utarbeidelse av statistikk og trendrapporter og i etterretningsrapporter og trusselvurderinger. En permanent sletting av opplysningene vil være et vesentlig tap for politiet og samfunnet for øvrig, noe som ikke synes å være tilstrekkelig utredet.

6.3 særlig om forvaltningskontroll og vandel

Rusbruk med ulovlige stoffer vil ikke kunne fanges opp ved vandelssjekk i forbindelse med søknad om våpen, førerkort eller kjøreseddel for buss/drosje, eller i andre sammenhenger hvor det gjøres vandelssjekk i forbindelse med politiets forvaltningsoppgaver. (Med forbehold om at opplysninger om narkotikabruk likevel kan bli registrert, se under). Muligheten til å forebygge uønskede hendelser gjennom kontroll med hvem som får tillatelser vil derfor bli redusert. Vi må anta at en reform langs de linjer som er skissert vil medføre at politiet vil gi våpentillatelse, kjøreseddel og tillatelse til å ta førerkort til personer som med dagens ordning vil være ansett som uskikket.

Tilsvarende vil det bli vanskeligere å opprette forvaltningssak med sikte på tilbakekall av tillatelser grunnet rusmisbruk. Vegtrafikkloven § 34, våpenloven § 10 og yrkestransportloven § 37f gir politiet anledning til å tilbakekalle førerkort/våpentillatelse/kjøreseddel dersom innehaveren "ikke er edruelig". Grunnlaget for et slikt forvaltningsvedtak er som oftest informasjon som fremkommer i forbindelse med etterforskning av straffesaker samt tidligere dommer/forelegg, evt. i tillegg til opplysninger fra vaktjournal/logg. Dersom bruk/besittelse av narkotika ikke skal underlegges etterforskning og straffesaksbehandling, kan det bli vanskelig

^[4] Heretter omtalt som politiets ID-registre

å finne grunnlag for et forvaltningsvedtak begrunnet med manglende edruelighet eller få kjennskap til aktuelle kandidater for tilbakekall.

Utvalget foreslår at politiet fortsatt vil ha en rolle i avdekking av bruk av narkotika. Det vil dermed være mulighet for tjenestepersoner i politiet kan skrive bekymringsmeldinger til forvaltningen om innehavere av tillatelser som bruker narkotika. Problemet er at det kan bli vanskelig å etablere et tilstrekkelig faktagrunnlag til å begrunne et vedtak om tilbakekall. Utvalget diskuterer i pkt. 18.2.3 behovet for å lagre opplysninger om narkotikabruk, og åpner for at opplysninger lagres i nye eller eksisterende registre. En slik lagring vil gi politiet tilgang til historikk om avdekket narkotikabruk, men det er usikkert hvor omfattende og anvendelig denne informasjonen vil være da det f.eks. ikke vil foreligge avhør eller strafferettslig avgjørelse. Det er også usikkert om denne informasjonen vil kunne brukes som begrunnelse for å avslå søknader om tillatelse hvor det er vandelskrav, da det ikke dreier seg om straffbare handlinger og da opplysningene vil være mindre sikre og lettere kunne bestrides av den det gjelder. Vi kan for øvrig slutte oss til det mindretallet anfører i pkt. 20.3.3.

Utvalget viser til at helsepersonell har meldeplikt (til Fylkesmannen) dersom de har en pasient som ikke fyller helsekravet til førerkort (14.2.2). Utvalget anbefaler ikke å utvide meldeplikten eller gi helse- og velferdstjenestene nye undersøkelseshjemler for å avdekke bruk av narkotika. Vi må anta at politiet ikke vil få informasjon om rusmisbruk som ikke avdekkes av politiet selv, utover de tilfellene hvor helsepersonell allerede har meldeplikt.

I tillegg til forvaltningsområdene førerkort, våpen og kjøreseddel, vil Oslo politidistrikt også peke på politiets forvaltnings- og kontrolloppgaver etter vaktvirksomhetsloven. Ulovlig bruk og befatning med rusmidler er trukket frem som særlig relevant ved vurdering avandel for personer som skal ha sentrale roller i vaktforetak eller ansettes som vektere, jf. vaktvirksomhetsloven §§ 3 – 6. Narkotikaforbrytelser utgjør en ikke ubetydelig del av varslinger om vektere under etterforskning, jf. vaktvirksomhetsloven § 8, tredje ledd.

Vandelsvurderinger gjelder både ved ansettelse, der politiattest skal legges til grunn, og senere gjennom politiets kontinuerlige oppfølging av vektere og vaktelskaper. En ikke usannsynlig konsekvens av dette er et større innslag av sikkerhetspersonell som bruker ulovlige rusmidler. Det må antas at vektere med et uheldig, eller "ukritisk", forhold til ulovlige rusmidler utgjør en risiko for rettssikkerheten til de personene de kommer i kontakt med, jf. formålsbestemmelsen i vaktvirksomhetsloven § 1. Rusmisbruk må formentlig anses som svært uheldig i en profesjon rettet mot beskyttelse av liv, helse og materiell.

Hvis reaksjoner på brudd av forbudet mot bruk og besittelse av ulovlige rusmidler skal overføres til helsesektoren, har det avgjørende betydning for politiets forvaltningsenheter at overtredelsene likevel kan brukes som grunnlag i skikkethetsvurderinger. Det må etableres en effektiv løsning som ivaretar disse forvaltningsoppgavenes behov for informasjon/dokumentasjon. Dette er særlig viktig overfor personer som utviser et uheldig mønster i sin bruk av rusmidler, og som dermed vil kunne være gjenstand for reaksjon/behandling i helsesektoren.

Oslo politidistrikt mener at på linje med andre forhold som alkoholmisbruk, voldshistorikk, enkelte former for sykdom mv, vil kunnskap om og muligheten til å vektlegge også mindre alvorlige narkotikasaker, har stor betydning for effekten av politiets arbeid med forebygging gjennom forvaltning.

Etter dagens praksis avdekkes slike tilfeller gjennom søk i det sentrale straffesaksregisteret (Strasak), eller interne bekymringsmeldinger fra straffesakskjeden. Det fremgår av Rusreformutvalgets mandat og brev til Politidirektoratet i forbindelse med utredningen, at det er politiet som skal pålegge at overtrederen skal møtes med helserettede tiltak. En løsning er at slike saker/pålegg føres og dokumenteres i straffesaksregisteret. I tillegg kan det bli nødvendig å endre spesiallovene, eller tilhørende forskrifter, for å gi tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å vektlegge og varsle om saker som ikke har straffereaksjon. En åpenbar svakhet ved å basere vandelsvurderingene på hvilke "pålegg" politiet utferdiger, er at det i mange saker vil være ineffektiv bruk av politiets ressurser, jf pkt. 7 under.

7 Politiets pålegg om fremmøte for kommunal nemd – ny politilov § 9c

Utredningen foreslår at når politiet finner det hensiktsmessig, nødvendig, ønskelig og det anses for å være riktig bruk av ressurser skal politiet pålegge fremstilling for nemd ("rådgivende enhet for narkotikasaker") for videre veiledning og avklaring av personens bruk av helsetjenester mv. (pkt. 14.3.2.7, s. 300). Dette pålegget, som skal inneholde en angivelse av lovbestemmelse, hvilket stoff er inntatt/besittet, og for øvrig oppfyller kravene i fvl. § 25, er å anse som enkeltvedtak, som i utgangspunktet krever skriftlighet, forhåndsvarsel, klageadgang mv. Det er imidlertid helt opp til mottakeren av pålegget å velge hvorvidt pålegget skal etterkommes. Politiet kan/skal orientere helse- og omsorgstjenesten i kommunen om den ilagte møteplikten, og politiet kan også orienteres om personen rent faktisk møtte. Utover dette er det ingen sanksjoner som knytter seg til manglende medvirkning, heller ikke fra kommunen.

Politiets melding til kommunen om ilagt pålegg foreslås oversendt via et skjema, som skal inneholde en god del informasjon (16.3.1.1) Meldingen bør sendes "straks", og senest innen en virkedag. Meldingen må sendes i et system til kommunen som politiet pt ikke har.

Det er utvilsomt positivt at det foreslås ett innslagspunkt i alle kommuner hvor både de som er tatt av politiet og de som frivillig ønsker hjelp kan henvende seg. En problemstilling er dog hvordan kommunale ressurser, som er knappe og noen ganger utilstrekkelige i dag, også på rusfeltet, skal greie å etterkomme de relativt omfattende kravene til nemdas oppgaver, kapasitet og sammensetning.

Den største andelen som bruker narkotika er ikke tungt rusavhengige og ser sjelden selv at de trenger helsehjelp. Vi er usikre på hvor motiverte rekreasjonsbrukere vil være for å bruke tid på å møte for en kommunal rådgivningsnemd.

Vi har merket oss drøftingen av ordningen i Portugal (kap 6) hvor det fremgår at det i ytterste konsekvens er unnlatt oppmøte straffbart (pkt. 6.2.6.3), og at nemda kan sanksjonere forbudet mot bruk, erverv og besittelse (pkt. 6.2.6.6). Det antas at den høye prosentandelen som møter for nemda i Portugal, har en viss sammenheng med at oppmøte er obligatorisk og kan straffesanksjonere. I tillegg kan nemda ved gjentatte tilfeller av bruk for eksempel ilegge et gebyr. Dersom det ikke er noen form for sanksjon hverken ved unnlatt oppmøte eller at den kommunale rådgivningsenheten kan iverksette noen tiltak, kan pålegget fra politiet oppfattes som illusorisk. Den eneste reelle konsekvensen man står igjen med er at politiet kan beslaglegge og tilintetgjøre narkotikaen, noe som vil medføre ulempe og et økonomisk tap for den som rammes.

Det er ingen tvil om at de administrative sidene av å ilegge pålegg vil kunne bli store, og kreve saksbehandlingskapasitet som går utover andre oppgaver. Tilsvarende vil formentlig gjelde for

Politidirektoratet. Det er grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten og realismen i å etablere en klageordning for pålegg som uten konsekvenser kan neglisjeres av mottakeren.

Den mest uheldige siden av forslaget til ny § 9c i politiloven er likevel dette:

Oslo politidistrikt finner det svært uheldig å introdusere et begrep som "pålegg" om noe som ikke er det. Det er langvarig rettstilstand – og forståelse blant publikum – at politiets pålegg umiddelbart må etterkommes. Å ikke etterkomme slike pålegg er straffesanksjonert. Denne forståelsen og aksepten er vesentlig for politiets oppgaveløsning, og nødvendig for publikums sikkerhet så vel som tjenestepersonenes sikkerhet. Det at politiet skal gis kompetanse til å gi pålegg (om oppmøte for rådgivende enhet) som ikke kan gjennomføres med tvang og som kan brytes uten konsekvenser, skiller seg fra andre pålegg politiet gir. Vi mener det er uheldig, og kan bidra til å undergrave lydighetsplikten (jf. pl. § 5), hvis politiet skal kunne gi "pålegg" som i praksis bare er anbefalinger.

8 Administrative konsekvenser og uavklarte personvernproblemstillinger

8.1 Notoritet og systembruk

Det fremgår av kap. 18 at det (fortsatt) skal være nødvendig med notoritet om det opplysningene politiet mottar, og beslutningene som fattes. Det kan være opplysninger om visitasjoner, beslag, pålegg som utferdiges mv. Utvalget drøfter flere løsninger, herunder å lage nye systemer, opp mot på systemer som allerede finnes – PO (Politioperativt system), BL (straffesakssystemet) og evt også Websak (brevjournal). Oslo politidistrikt vil primært mene at det er mest hensiktsmessig å tilpasse det vi har. Mest aktuelt er BL. Bruk av PO reiser særlige problemstillinger, jf neste punkt.

8.2 Lagring og behandling av informasjon

Utvalget foreslår at politiet får oppgaver knyttet til håndtering av ikke straffbart innehav av narkotika. Et særlig spørsmål er i hvilken grad politiet skal lagre opplysninger om sivilrettslige narkotikasaker, og for hvilke formål slike opplysninger evt. skal kunne brukes. Utvalget legger til grunn at dersom forslaget innebærer håndhevingsoppgaver for politiet som gjør at de får opplysninger om personers bruk av narkotika, vil det i utgangspunktet være naturlig å åpne for at politiet kan bruke slike opplysninger for å løse spesifikke oppgaver og sikre notoritet om slike undersøkelser.

Utvalget har foreslått i utredningen punkt 18.2.3 at en løsning kan være at opplysninger registreres i PO.

Politiets sentrale registre for politimessige formål er regulert i politiregisterloven og tilhørende politiregisterforskrift. Politiets forvaltningsvirksomhet og sivile gjøremål er unntatt politiregisterlovens saklige virkeområde, jf. politiregisterloven § 3 første ledd nr 2. Behandling av opplysninger i politiet forvaltningsvirksomhet er omfattet av personvernforordningen og ny personopplysningslov. Når politiets forvaltningsvirksomhet gis tilgang til politiets registre etter politiregisterloven § 29, innebærer dette juridisk sett en utlevering, selv om utlevering skjer ved direkte tilgang. Det er stor forskjell på å gjenbruke opplysninger fra PO til forvaltningsvirksomhet og det å utvide PO til å bli et forvaltningsregister for å sikre notoritet på oppgaver knyttet til sivilrettslig forbud mot narkotika.

PO er politiets vaktjournal som er et internt arbeidsverktøy for politiets operative virksomhet. Det blir i strid med formålet og hensikten med regelverket å sikre notoritet for politiets

forvaltningsvirksomhet i PO. Det er både juridiske og tekniske begrensninger. Systemet mangler god funksjonalitet for å lagre strukturerte data. Det vil således ikke kunne utarbeides detaljerte statistikker på bakgrunn av opplysninger fra PO, slik utvalget har sett et behov for. PO har heller ikke funksjonalitet for å produsere dokumenter, noe som vil nødvendiggjøre behandling av opplysninger i et saksbehandlingssystem i tillegg. Dette er rettslig sett problematisk. Både fordi det er en utlevering når forvaltningsvirksomheten bruker PO, og fordi det må avklares om politiets oppfølging av narkotikabruk i det sivile sporet er utenfor politiregisterlovens saklige virkeområde. Dersom man er utenfor politiregisterlovens saklige virkeområde, er det personvernforordningen (GDPR) og ny personopplysningslov som regulerer denne behandlingen av personopplysninger. Dette er ikke utredet nærmere. Det må blant annet foretas en personvernkonsekvensvurdering.

Det er videre av gode grunner strenge krav til utlevering fra PO. Det vises til politiregisterforskriften § 53-8, som sier at opplysninger fra politioperative registre ikke kan utleveres etter politiregisterloven §§ 30 og 31 (utlevering til offentlige og private virksomheter i deres egen interesse). Dersom opplysninger om narkotikabruk kun skal registreres i PO, vil det føre til en markant innskrenking av politiets adgang til å utlevere opplysninger.

Praktisk sett vil det være utfordrende å få tilstrekkelige opplysninger om omfang og hyppighet av bruk, hvilken type narkotika som brukes mv. da dette sjeldent registreres i PO-logg. Dette er nødvendige opplysninger som normalt fremkommer av anmeldelse og i avhør i en straffesak. Det er grunn til å tvile på om dette lar seg gjøre i praksis.

Registrering av opplysninger i eksisterende politiregistre innenfor politiregisterlovens virkeområde forutsetter at behandlingen av opplysninger har et politimessig formål, jf. politiregisterloven § 4. Politimessige formål er definert i politiregisterloven § 2 nr. 13 og omfatter politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste og politiets service- og bistandsfunksjon samt føring av vaktjournaler. Politiets forvaltningsvirksomhet anses ikke som et politimessig formål. Før det besluttet hvor opplysninger politiet har fått gjennom håndheving av et sivilrettslig forbud mot narkotikabruk kan lagres, må det vurderes om dette er et politimessig formål i politiregisterlovens forstand. Dersom håndheving av et sivilrettslig forbud mot bruk av narkotika og befatning med narkotika til eget bruk *ikke* anses som et politimessig formål, må en eventuell behandling av opplysninger utenfor PO hjemles i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Dersom utvalgets forslag skulle bli vedtatt, må det foretas en grundig vurdering av behovet for å sikre notoritet på en god og forsvarlig måte til dette formålet. Personvern hensyn må utredes nærmere opp mot behovet for registrering av opplysninger om politiets møter med enkeltpersoner i sivilrettslige narkotikasaker utenfor straffesak.

Det følger av personvernforordningen art. 5 at behandlingen av opplysninger må skje på en lovlig, rettferdig og åpen måte. Lovgivning som legges til grunn for behandling av personopplysninger som er inngripende for den enkelte, må ha tydelig hjemmel og være utredet med henblikk på personvernkonsekvenser. Det fremgår ikke av høringsnotatet at det er gjort vurderinger etter kravene i personvernlovgivningen. Det må derfor gjennomføres en utredning av personvernkonsekvenser, jf. personvernforordningen art. 35.

8.4 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

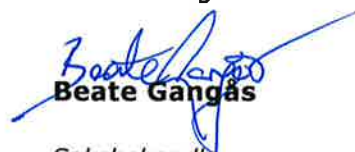
I vurderingen av økonomiske konsekvenser for politi, påtalemyndigheten og domstol (pkt. 19.4.3) er det angitt at utvalgets forslag ikke medfører nye oppgaver for politiet som antas å medføre økonomiske konsekvenser. Erfaringsmessig undervurderes administrative konsekvenser for forvaltningen. Forslaget innebærer en ny tilnærming, og nye byråkratiske rutiner. Forslaget om at man etter søknad kan kreve å få slettet tidligere ilagte straffereaksjoner etter straffeloven § 231 eller tidligere lovs § 162 første ledd vil kreve en konkret og individuell gjennomgang av om handlingen faller innenfor det vedtatte omfanget av avkriminalisering, herunder mengden av stoffet, og den må foretas av en påtalejurist – i et allerede belastet system.

9. Konklusjon og avslutning

- Regulering av lovbrudd, herunder også narkotikalovbrudd, er lovgivers oppgave, og de beslutningene som blir truffet vil og skal politiet selvsagt innrette seg etter. Utvalget har nedlagt et stort og viktig arbeid med kartlegging og påpeking av forskningsmessige realiteter som også politiet må ta i betraktning. Vi mener likevel at forslaget sikter for bredt. Det er mange som mener de ikke har noe behov for eller interesse i helsehjelp.
- Utvalgets overordnede målsetting er å redusere stigma og bedre livskvalitet for brukere av narkotika, og grepet som er valgt er å gjøre innehav av mindre kvanta straffritt, mens selgere skal straffes. Salg av narkotika muliggjøres av etterspørsel, og mange kjøpere/brukere er i en vesentlig bedre posisjon enn en del selgere, jf pkt. 3.1
- Fra politiets side anses narkotika totalt sett som en vare som medfører personlig lidelse, dårlig livskvalitet i form av helseproblemer, utenforskap, manglende deltakelse i arbeidsliv og familieliv, negativ påvirkning av kriminalitet, den alminnelige ro og orden, befolkningens trygghetsfølelse mv., og bidrar til en svart økonomi med forgreninger til annen kriminalitet – for å nevne noe. Å redusere dette er innenfor politiets primæroppgaver. Vi er likevel åpne for at politiets tilnærming ikke i alle sammenhenger har vært tilstrekkelig hensiktsmessig, formålstjenlig, eller metodemessig og ressursmessig optimal.
- Politiet må uansett vurdere å endre sin tilnærming til brukere av narkotika, av hensyn til brukere og til egen ressursituasjon. De innskrenkningene i politiets tvangsmidler som følger av forslaget har positive og interessante sider som bør ses nærmere på.
- Forslaget setter politiet i en svært uheldig rollemessig spagat mellom de polisiære oppgavene og helsebistand. Politiets oppgaver er ordenshåndhevelse og kriminalitetsbekjempelse. Å gi politiet i oppgave å administrere pålegg om møter i kommunal nemd med formål å gi helsehjelp, og hvor påleggene i realiteten er "forslag" fra politiets side er uheldig og lite formålstjenlig. Formalia omkring pålegg er alt for vidtrekkende og krevende.
- Oslo politidistrikt ser nok mindre optimistisk på hvordan formidle et budskap om at narkotika er ulovlig, men bruk og innehav er "lov", enn det utvalget har lagt til grunn.
- Avkriminalisering reduserer politiets mulighet til å håndtere de ordensmessige og miljømessige negative utslagene av bruk og omsetning, ganske særlig må det pekes på det problematiske som ligger i aksepten av bruk av narkotika på offentlig sted.

- Vi mener også at samfunnssikkerheten vil bli negativt påvirket av manglende informasjon om vandel/rusmisbruk.

Med vennlig hilsen


Beate Gangås

Saksbehandler

Runa Bunæs

Kai Spurkland, Monica Fornes, Marianne Sætre, Marie Hasle Sørensen mfl.

