

Hørings svar fra Politidirektoratet

NOU 2019:26 Rusreform – fra straff til hjelp

Innhold

1.	Innledning	3
2.	Hovedpunkter i Politidirektoratets høringssvar.....	4
3.	Utvalgets mandat	10
4.	Avkriminalisering.....	14
5.	Grenseverdier for straffrihet.....	28
6.	Politiets rolle som avdekker	33
7.	Pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet	39
8.	Alternative straffereaksjoner	46
9.	Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid overfor barn og unge	50
10.	Konsekvenser for politiets forvaltningsoppgaver	59
11.	Konsekvenser for politiets trafikksikkerhetsarbeid	67
12.	Konsekvenser for politiets arbeid på utlendingsfeltet.....	71
13.	Konsekvenser for politiets innsats mot alvorlig og organisert kriminalitet	75
14.	Behandling av opplysninger etter en eventuell avkriminalisering	81
15.	Økonomiske og administrative konsekvenser	87
16.	Avsluttende merknader og anbefalinger	92
17.	Referanser.....	95

1. Innledning

Rusreformutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. mars 2018. Utvalgets oppdrag var å forberede gjennomføringen av regjeringens rusreform, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til egen bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten. Utredningen ble avgitt til Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet 19. desember 2019.

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt utvalgets innstilling på høring og bedt om at merknader sendes departementet innen 2. april 2020. Fristen ble senere utsatt til 15. mai 2020 grunnet korona-situasjonen.

I oversendelsen fra Helse- og omsorgsdepartementet er høringsinstansene bedt om å vurdere om høringsnotatet bør sendes til underliggende virksomheter. Politidistriktene og Kripas var allerede oppført som egne høringsinstanser fra departementets side. Politidirektoratet har i tillegg sendt høringsnotatet til Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen.

Politidirektoratet avgir en samlet høringsuttalelse på vegne av politiet. Høringsuttalelser fra politidistrikter og særorgan er vedlagt i sin helhet og er å betrakte som selvstendige høringsuttalelser. Vedlagt er høringssvar fra alle 12 politidistrikter, samt Kripas, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen.

Det gjøres oppmerksom på at det i høringssvaret fra Politihøgskolen er vedlagt uttalelser fra to ulike faggrupper ved høgskolen. Disse fremmer ulike syn på utvalgets forslag.

Politidirektoratet viser også til *Utredningsoppdrag – Politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika* som ble oversendt utvalget i februar 2019¹, samt *Svar på forespørsel vedrørende terskelverdier* oversendt utvalget i oktober 2019².

Rusreformutvalgets forslag til reform påvirker politietaten på flere områder. Politidirektoratet har ikke kommentert alle delene av utredningen, men har vektlagt de delene som treffer politietaten mest og hvor vi mener det er behov for å gjøre ytterligere vurderinger før det tas stilling til en endelig modell.

Politidirektoratet vil innledningsvis redegjøre for hovedpunktene i Politidirektoratets høringssvar. Deretter vil vi knytte noen merknader til utvalgets mandat og spørsmålet om avkriminalisering generelt, før vi går over til å vurdere utvalgets foreslåtte modell og konsekvensene denne vil kunne få for politiet. Direktoratet vil også kommentere forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Avslutningsvis gir Politidirektoratet sine anbefalinger om veien videre og det pekes her på et behov for å vurdere alternative løsninger til den modellen utvalget har fremlagt.

¹ Politidirektoratet 2019b.

² Politidirektoratet 2019a.

2. Hovedpunkter i Politidirektoratets høringssvar

Generelle kommentarer

Politidirektoratet støtter en rusreform hvor formålet er å sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet. Samtidig må en reform innrettes slik at den ikke medfører høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen eller har uheldige konsekvenser for kriminaliteten for øvrig. Personer som utvikler rusproblemer bør møtes av en helsetjeneste som kan gi den nødvendige hjelp, oppfølging og behandling. Bruk av narkotika har store konsekvenser for den enkelte bruker, for pårørende, nærmiljø og for samfunnet som helhet. Det bør ligge fast at det er et mål at så få som mulig skal bruke narkotika.

Det store flertallet av den norske befolkningen bruker ikke narkotika, og i internasjonal sammenheng har Norge et lavt forbruk av illegale stoffer. Likevel har Norge ligget høyt med hensyn til overdosedødsfall, og vi har en stor gruppe tunge rusavhengige som er svært syke og lever i sosial nød. Narkotikaomsetning i enkelte bydeler i de største byene er også med på å forringe livskvalitet og skape grobunn for kriminalitet. Dagens politikk kan derfor ikke sies å være utelukkende positiv og Politidirektoratet ser derfor behovet for en rusreform. Denne må utrede bredden av utfordringer narkotikabruk forårsaker i samfunnet og foreslå alternativer til helhetlige tiltak for å møte disse. Forebygging må være en bærebjelke i en rusreform.

Rusreformutvalget har lagt frem en omfangsrik utredning som bygger på et rikt utvalg av forsknings- og kunnskapskilder. Det er grunn til å gi en anerkjennelse til utvalget for det arbeidet som er nedlagt. Politidirektoratet har likevel innvendinger til den modellen utvalget foreslår. Det er også på en rekke punkter slik at direktoratet tolker kunnskapsgrunnlaget som fremlegges på en annen måte enn utvalget.

Utvalgets utredning har et hovedfokus på forslaget om å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika. Det er mindre fokus på hvordan samfunnet kan bli bedre til å forebygge bruk av narkotika, samt sikre bedre hjelp og oppfølging til personer som allerede har utviklet rusavhengighet/rusproblemer. Utvalgets utredning tar ikke for seg bredden av utfordringer som narkotikabruk forårsaker i samfunnet, og fremmer ikke alternativer til tiltak for å møte disse. Politidirektoratet mener at spørsmålet om en avkriminalisering ikke er tilstrekkelig utredet. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt den foreslåtte modellen vil bidra til å sikre at personer med rusavhengighet/rusproblemer faktisk blir møtt med bedre hjelp og oppfølging.

Politidirektoratet savner en sterkere vektlegging av konsekvenser i et kriminalitets- og samfunnssikkerhetsperspektiv. Bruk, besittelse og erverv av narkotika utgjør etterspørselssiden i narkotikamarkedet. Handlingene bidrar til opprettholdelse av et illegalt marked og alvorlig organisert kriminalitet. Narkotika utgjør en betydelig inntektskilde for organiserte kriminelle miljøer.

Utvalgets mandat

Politidirektoratet mener at utvalgets mandat er uklart og støtter merknadene til mindretallet i utvalget. Politidirektoratet legger til grunn at utvalgets mandat har vært å

fremme en modell hvor ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av narkotika overføres fra justissektoren til helsetjenesten. Verken regjeringsplattformen eller utvalgets mandat nevner eksplisitt avkriminalisering. Det er også uklårheter i mandatet rundt hva som er målgruppen for den modellen som skal fremmes.

Det fremgår av dissensen i utvalget at det har vært uenighet rundt vurderingen av mandatet. Politidirektoratet mener det er uheldig at mandatet er uklart formulert og at det har medført ulike tolkninger av hva som har vært utvalgets oppdrag.

Avkriminalisering

Politidirektoratet fraråder forslaget om en avkriminalisering av bruk og besittelse av alle typer narkotika for alle brukergrupper. Politidirektoratet mener det ikke er tilstrekkelig begrunnet at en avkriminalisering vil bidra til å oppnå målet om bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet/rusproblemer. En avkriminalisering vil påvirke hele befolkningen og ha konsekvenser langt utover målgruppen som nevnes eksplisitt i utvalgets mandat.

Politidirektoratet er bekymret for konsekvensene en avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika til egen bruk vil kunne få for holdninger til og omfang av bruk av narkotika i befolkningen. Dersom forslaget medfører høyere risiko for økt bruk av narkotika vil det gi uheldige konsekvenser – både for enkeltindivider, pårørende, nærmiljø og for samfunnet som helhet. Kunnskapsgrunnlaget som er lagt frem peker på usikkerhet rundt hvilke følger en avkriminalisering vil ha for omfang av bruk. Utvalgets konklusjon om at en avkriminalisering ikke vil føre til «en nevneverdig økning» i bruk reflekterer ikke usikkerheten i det kunnskapsgrunnlaget som er fremlagt.

En avkriminalisering hvor bruk og besittelse av narkotika forblir forbudt, og hvor overtredelse av forbudet kun har frivillig oppfølging og ingen konsekvenser ved brudd på pålegg, kan i praksis fremstå som en de facto legalisering. Det knytter seg stor usikkerhet rundt signaleffekten dersom utvalgets forslag skulle bli en realitet og hvilke uheldige ikke-intenderte konsekvenser dette kan få. Det vil bli en pedagogisk krevende øvelse for politiet og andre aktører i samfunnet å formidle hva som egentlig er myndighetenes budskap.

Grenseverdier for straffrihet

Dersom det likevel skulle fremmes et lovforslag om avkriminalisering, vil Politidirektoratet sterkt anbefale at grenseverdiene for straffrihet settes på et lavere nivå enn det utvalget foreslår. Politidirektoratet vil på det sterkeste fraråde at grenseverdiene settes på et så høyt nivå som utvalgets flertall foreslår. Etter politiets vurdering er disse satt så høyt, at det ikke gir mening å omtale dette som grenser for «mindre kvanta til egen bruk». Politidirektoratet støtter begrunnelsen som ligger til grunn for dissensen til mindretallet i utvalget, men mener at selv grenseverdiene som mindretallet foreslår ligger høyt.

Høye grenseverdier vil kunne få en rekke utilsiktede konsekvenser. Det er grunn til å anta at kjøpere og selgere vil innrette seg etter grenseverdiene. Utvalgets forslag til hva som skal betraktes som ikke-straffbart innehav av narkotika, ligger høyere enn det som har vært praksis for vurdering av besittelse til egen bruk innenfor dagens regulering.

Forslaget vil gjøre det mer utfordrende for politiet å komme til inngrep mot oppbevaring av narkotika med sikte på videresalg. Grenseverdiene skaper også et tosporet system hvor politiet hele tiden må gjøre vurderinger om valg av spor og valg av virkemiddel.

Politiets rolle som avdekker

Politidirektoratet mener utvalgets forslag vil svekke politiets rolle som avdekker. Forslaget medfører at politiet mister straffeprosessuelle tvangsmidler. Samtidig foreslår utvalget nye inngrepshjemler som politiet skal kunne benytte for å håndheve det foreslåtte sivilrettslige forbudet.

Etter Politidirektoratets vurdering innebærer forslaget at politiet får færre virkemidler til rådighet til å kunne avdekke bruk og besittelse, noe som også vil få følger for politiets evne til å avdekke videre ledd i narkotikakjeden. Etter gjeldende regelverk skaffer politiet gjennom ransaking og beslag viktig informasjon for å jobbe inn mot brukere og for å avdekke salgsapparat og bakmenn knyttet til omsetning av narkotika. Videre fremskaffes ofte mye informasjon gjennom avhør. Forslaget til lovendringer vil innebære en stor begrensning for politiets mulighet for sikring av bevis i potensielt større saker, og gjøre det vanskeligere for politiet å avdekke mer alvorlig narkotikakriminalitet.

Det fremstår som sannsynlig at forslaget vil medføre at politiet får tilgang til mindre informasjon om bruk og besittelse av narkotika enn innenfor dagens regulering. Det vil få konsekvenser også for øvrige oppgaver som ligger til politiets samfunnsoppdrag, bl.a. innenfor forvaltning, trafikk sikkerhet og utlendingsfeltet.

Pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag om at politiet skal pålegge oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet må utredes nærmere. Slik oppmøteplikten er skissert i utredningen fremstår den som lite reell. Det vil være opp til den enkelte hvorvidt vedkommende ønsker å følge politiets pålegg. Brudd på manglende etterlevelse av politiets pålegg møtes heller ikke med noen form for sanksjon eller konsekvens.

Politidirektoratet mener det vil få konsekvenser for politiets rolle og autoritet dersom det innføres en ordning hvor det er frivillig å følge pålegg fra politiet. Fraværet av en sanksjon eller konsekvens ved manglende oppfølging av pålegget, kan også bidra til at den foreslåtte modellen kan bli oppfattet i befolkningen som en de facto legalisering av bruk og besittelse av narkotika.

Utvalget anser politiets pålegg om oppmøteplikt som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser, som kan påklages. Etter Politidirektoratets syn foreligger det ikke tilstrekkelig vurderingsgrunnlag i utredningen for å ta stilling til dette spørsmålet. Direktoratet anbefaler at forholdet til forvaltningsloven på dette punktet utredes nærmere.

Alternative straffereaksjoner

Politidirektoratet mener at spørsmålet om hvorvidt alternative reaksjoner bør inngå i modellen ikke er tilstrekkelig utredet. Utvalget legger tidlig i utredningen premisser til grunn som lukker muligheten for alternative løsninger og modeller. Utvalget gjør i

realiteten ikke en drøfting av dette spørsmålet i mandatet, men har valgt å tolke mandatet slik at spørsmålet utgår. Politidirektoratets vurdering er derfor at dette punktet i mandatet ikke er besvart.

Politidirektoratet mener det må utredes nærmere hvorvidt alternative straffereaksjoner kan inngå i modellen. Det er etter direktoratets syn verdt å se nærmere på hvorvidt oppmøteplikten kan inngå som en bestanddel i en påtaleunntatelse med vilkår eller i andre alternative reaksjoner. Politidirektoratet er positive til å se nærmere på hvordan helserettede tiltak i større grad kan inngå som en bestanddel i alternative reaksjoner.

Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid overfor barn og unge

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag vil gjøre det vanskeligere for samfunnet å komme i posisjon til å hjelpe barn og unge som er i risikozonen. Forebygging er politiets hovedstrategi og barn og unge er en særskilt prioritert målgruppe for politiets forebyggende arbeid. Politidirektoratet mener utvalget i for liten grad vektlegger det forebyggende formål som ligger til grunn for politiets virksomhet. Tidlig innsats og samvirke mellom aktører på tvers av samfunnssektorer er grunnleggende prinsipper som legges til grunn for politiets arbeid overfor denne målgruppen.

Utvalget gjør ikke en tilstrekkelig vurdering av konsekvenser den foreslåtte modellen vil ha for politiets forebyggende arbeid. Politidirektoratet mener at utvalget underkommuniserer betydningen av det etablerte tverrsektorielle samarbeidet for å forebygge rus og kriminalitet blant barn og unge. På dette området foregår det svært mye godt forebyggende arbeid, som det bør bygges videre på i arbeidet frem mot et endelig forslag til rusreform. Det bør vurderes nærmere hvorvidt alternative reaksjoner overfor unge kan inngå som en bestanddel i modellen.

Konsekvenser for politiets forvaltningsoppgaver

Utvalgets foreslåtte modell vil få konsekvenser for politiets forvaltningsoppgaver og informasjonstilfanget som forvaltningssakene bygger på. Forebygging av kriminalitet og uønskede hendelser er politiets hovedstrategi. Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter samfunnsoppdraget om å arbeide forebyggende for fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Politiets forvaltningsvirksomhet er helt avhengig av at politiet har tilgang til informasjon om en persons bruk og befatning med narkotika. Politidirektoratet mener at den foreslåtte modellen vil redusere politiets informasjonstilfang, noe som igjen vil få betydning for politiets mulighet til å ivareta sine forvaltningsoppgaver i tilstrekkelig grad etter særlovgivningen.

Konsekvenser for politiets trafikksikkerhetsarbeid

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag kan bidra til å svekke politiets trafikksikkerhetsarbeid. Ruspåvirkning er en foranledning i mange av de alvorlige ulykkene i trafikken. Rus er derfor et av innsatsområdene i det tverrsektorielle trafikksikkerhetsarbeidet. Politidirektoratet mener det er grunn til bekymring for at

utvalgets forslag kan få uforutsigbare konsekvenser og kunne bidra til en negativ trafikksikkerhetsutvikling.

Utvalgets forslag kan medføre en høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen. Dette vil i så fall med sannsynlighet også påvirke omfanget av ruspåvirkning i trafikken. Politidirektoratet mener at utvalget ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av konsekvenser for trafikksikkerheten.

Konsekvenser for politiets arbeid på utlendingsfeltet

Politidirektoratet mener at utvalgets foreslåtte modell vil svekke politiets arbeid med å identifisere og returnere utlendinger uten lovlig opphold. Kriminalitet knyttet til narkotika er en viktig inngang til å avdekke utlendinger med ulovlig opphold i Norge. Mange utvisningsvedtak på grunnlag av ilagt straff knytter seg til besittelse og salg av mindre mengder narkotika. Endringer i politiets praksis ved en eventuell avkriminalisering og de foreslåtte grenseverdiene for straffri mengde narkotika, vil med sannsynlighet medføre at færre utlendinger med ulovlig opphold vil bli avdekket og at færre blir returnert.

Utlendingslovens formål må tas i betraktning ved vurderingen av om utlendinger skal omfattes av oppmøteplikten. Politidirektoratet mener det bør gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt utlendinger som oppholder seg lovlig i Norge for kortere perioder bør omfattes av den foreslåtte ordningen med oppmøteplikt. Videre bør det tydeliggjøres at oppmøteplikten ikke kan gi grunnlag for fortsatt opphold, dersom utlendingen på møtetidspunktet ikke lenger har lovlig opphold i Norge.

Konsekvenser for politiets innsats mot alvorlig og organisert kriminalitet

Utvalgets forslag vil få konsekvenser også for politiets innsats mot den alvorlige og organiserte kriminaliteten. Bruk, besittelse og erverv av narkotika utgjør etterspørselssiden i narkotikamarkedet. Handlingene bidrar til opprettholdelse av et illegalt marked og alvorlig, organisert kriminalitet. Pengestrømmen som genereres utgjør livsnerven i de fleste kriminelle nettverk i Norge. Politidirektoratet mener utvalget i for liten grad vektlegger at handlingene har skadefølge også for andre personer, for nærmiljø og for samfunnet som helhet.

Dersom utvalgets forslag om å avkriminalisere bruk, besittelse og erverv av alle typer narkotika blir tatt til følge, vil det få konsekvenser for hvilke virkemidler politiet kan benytte i sitt arbeid mot de nevnte handlingene. Dette vil også få følger for politiets mulighet til å fremskaffe informasjon om øvrige ledd i narkotikakjeden. Politidirektoratet anbefaler at det gjøres en mer helhetlig vurdering av konsekvenser for hele kriminalitetsfeltet, samt av konsekvenser for samfunnsøkonomien og samfunnssikkerheten, før det tas endelig stilling til modell for en fremtidig rusreform.

Behandling av opplysninger etter en eventuell avkriminalisering

Politidirektoratet vil understreke at politiet fortsatt vil ha behov for et tydelig behandlingsgrunnlag for opplysninger om bruk og besittelse av narkotika som omfattes av den foreslåtte modellen. Etter vårt syn må det utredes nærmere om slike personopplysninger skal behandles etter politiregisterloven eller personopplysningsloven

(GDPR). Spørsmålet om behandling og lagring av opplysninger reiser en rekke problemstillinger som det er behov for å utrede nærmere.

Direktoratet mener videre at utvalgets forslag om sletting/sperring av tidligere ilagte straffereaksjoner og konsekvensene forslaget vil få for politiattestinstituttet og for skikkethetsvurderingene politiet til enhver tid gjør, ikke er tilstrekkelig utredet. Opplysninger om overtredelser av de ulovlige handlingene som nå foreslås avkriminalisert vil fortsatt være relevante for politiet å behandle i ulike sammenhenger. Spørsmålet om hvorvidt opplysninger i politiets registre kan slettes må også vurderes i lys av arkivlovens bevaringsbestemmelser og sletteforbud. Det vil være en ressurskrevende oppgave å skulle manuelt gjennomgå alle registrerte saker. Det finnes per i dag ikke noen funksjonalitet som gir mulighet til å sperre disse opplysningene. Det vil også kreve ressurser dersom slik funksjonalitet skal utvikles.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Politidirektoratets vurdering er at de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig utredet. Rapportene fra Oslo Economics, som er vedlagt utredningen, viser at det er stor usikkerhet rundt de kostnadsberegninger som gjøres. Det er grunn til å stille spørsmål ved utvalgets antakelse om at de samlede kontrollkostnadene ved dagens regulering vil overstige kostnadene som følge av utvalgets forslag til modell. Det samme gjelder utvalgets antakelse om at de samfunnsmessige kostnadene knyttet til narkotikabruk vil gå ned som følge av at den foreslåtte modellen. Dersom modellen medfører en høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen, vil de samfunnsmessige kostnadene raskt kunne få et helt annet fortegn.

Politidirektoratet mener det er behov for en nærmere vurdering av de oppgavene utvalget foreslår lagt til politiet. Det er vanskelig på grunnlag av det utvalget har fremlagt å vurdere kapasiteten som vil kreves innenfor rammen av ny modell. Det er særlig grunn til å utrede nærmere innretningen på det foreslåtte pålegget om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet. Dette vil kunne kreve tilførsel av ressurser knyttet til håndtering av nye oppgaver i forvaltningssporet. Det knytter seg også stor usikkerhet rundt kostnader knyttet til registrering og saksbehandling av de nye oppgavene. Dette vil kreve økte ressurser knyttet til utvikling av nye datasystemer eller ny funksjonalitet innenfor eksisterende datasystemer. Utvalgets forslag om sletting av opplysninger fra politiets registre vil kreve ressurser enten i form av at det utvikles ny funksjonalitet i datasystemene eller at det settes av personellmessige ressurser til manuell gjennomgang av en betydelig mengde saker.

3. Utvalgets mandat

Utvalgets tolkning av mandatet

I mandatet til Rusreformutvalget sies følgende om formålet:

«Regjeringen ønsker å endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika fra straff til hjelp, behandling og oppfølging.

Regjeringen vil gjennomføre en rusreform for å sikre et bedre tilbud til rusavhengige, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten.»³

Bakgrunnen for rusreformen er en erkjennelse av at rusproblematikk i all hovedsak er en helseutfordring. Etter utvalgets syn har straffeforfølgning av bruk og besittelse av narkotika til egen bruk bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting. Det kan ha stått i veien for at den enkelte bruker får et hensiktsmessig og tilpasset tilbud og oppfølging. Rusreformen innebærer et skifte i norsk ruspolitikk hva gjelder tenkemåte og holdningen til hva som er et rusproblem og hvordan samfunnet skal løse slike problemer.⁴ Utvalget henviser videre til regjeringens politiske plattform hvor det slås fast at:

- *«Regjeringen vil føre en kunnskapsbasert ruspolitikk, med mål om forebygging av rusproblemer, skadereduksjon og begrenning av skadevirkninger. Å redde liv og å sikre verdighet må alltid ligge i bunn for en human rusomsorg.*
- *Regjeringen vil ikke legalisere bruk og besittelse av narkotika, men dette er ikke til hinder for mer vekt på skadereduksjon.*
- *Politiet skal kunne pålegge at den rusavhengige skal møtes med helserettede tiltak, og manglende oppfølging vil medføre sanksjoner.*
- *Regjeringen setter med dette ned et offentlig utvalg for forberedelse av rusreformen (Rusreformutvalget).»⁵*

Utvalget er i mandatet bedt om særlig å se hen til erfaringer fra Portugal og den portugisiske modellen med tanke på hvorvidt denne, eller deler av denne, kan være egnet i en norsk sammenheng. Portugal flyttet i 2001 den rettslige reguleringen av bruk og besittelse av narkotiske stoffer (begrenset opp til 10 brukerdoser) fra straffelovgivningen til helse- og sosialsektoren.

Utvalget tolker mandatet slik at regjeringen ønsker å fjerne straffansvar knyttet til overtredelse av forbudet mot bruk og besittelse av narkotika til egen bruk og foreslår derfor at bruk og besittelse av narkotika skal avkriminaliseres. Utvalget er likevel tydelig på at uttrykket *avkriminalisering* verken brukes i utvalgets mandat eller i regjeringsplattformen.

Utvalget påpeker at mandatet ikke er entydig med tanke på hvilke brukere eller brukergrupper av narkotika som skal omfattes av utvalgets forslag og utvalgets flertall legger til grunn følgende forståelse av mandatet:

³ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 18.

⁴ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 18-19.

⁵ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 19. De aktuelle punktene gjenfinnes i hhv. Jeløya-plattformen (politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre), s. 39-40, og i Granavolden-plattformen (politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti), s. 51-52.

«Utvalget har lagt til grunn at formålet 'om å sikre et bedre tilbud til rusavhengige' ikke utelukker at avkriminaliseringen kan omfatte bruk og besittelse av illegale rusmidler til egen bruk helt generelt. Utvalget har således ikke forstått mandatet slik at det står i veien for utvalgets forslag til en modell for avkriminalisering som omfatter alle grupper av brukere, uavhengig av alder og bruksmønster.»⁶

Utvalget er imidlertid delt hva gjelder forståelsen og tolkningen av mandatet. Utvalgets mindretall, bestående av utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, påpeker at utvalget ikke er gitt i oppdrag å utrede spørsmålet om hvorvidt bruk og besittelse av narkotika bør avkriminaliseres, og mener dette spørsmålet burde vært inntatt i utvalgets mandat.⁷ Mindretallet vurderer mandatet slik at utvalgets oppdrag er å foreslå en modell som skal gjelde for rusavhengige.⁸

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Flere av høringssvarene fra politidistrikter og særorgan berører utvalgets tolkning av mandatet.

Sør-Øst politidistrikt skriver i sitt høringssvar at de savner en dypere vurdering av mindretallets forslag i utvalgets utredning, med tanke på at det er dissens rundt tolkningen av mandatet til utvalget:

«Det er grunn til å stille spørsmål ved den mer generelle utformingen av mandatet. Uavhengig av hvilken tolkning som legges til grunn, er det fortsatt slik at utredningen er skrevet med utgangspunkt i en konkret løsning.»⁹

Det vises videre til at rus er en meget komplisert samfunnsutfordring. Den har sosiale, medisinske og økonomiske konsekvenser for den enkelte bruker. Samtidig har den samfunnsmessige konsekvenser, for eksempel gjennom at omsetning av narkotika er grunnlaget for mye av den organiserte kriminaliteten. Sør-Øst politidistrikt peker derfor på behovet for en bredere utredning enn den som er lagt frem:

«Det er vanskelig å se for seg at det finnes en enkelt løsning som svarer på alle samfunnets utfordringer med rus. Det medfører at man trenger en langt bredere utredning enn det som nå foreligger for å sikre at man treffer så gode valg som mulig.»¹⁰

Nordland politidistrikt stiller også spørsmål ved hvordan utvalgets flertall tolker mandatet:

«I mandatet framgår det at "Regjeringen vil gjennomføre en rusreform for å sikre et bedre tilbud til rusavhengige, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten". Utvalgets flertall har etter vår oppfatning valgt å se bort fra mandatets ordlyd om rusavhengige, og fortolker dette i vid forstand ved at alle som bruker eller besitter illegale rusmidler skal omfattes av reformen. Vi oppfatter dette som en utvidelse av mandatet som ikke kan ha vært tilsiktet.»¹¹

⁶ NOU 2019:26, punkt 1.3, s. 21.

⁷ NOU 2019:26, punkt 20.1, s. 363.

⁸ NOU 2019:26, punkt 20.2, s.363.

⁹ Sør-Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

¹⁰ Sør-Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

¹¹ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 1.

I høringssvaret fra Kripos vises det til at utvalget i liten grad fokuserer på mandatets vektlegging av bedre hjelpetilbud til rusavhengige:

«Utredningen har et stort fokus på den "straffen" man skal "fra", men etter vår vurdering et for lite fokus på innholdet i den "hjelpen" man skal "til". Som et eksempel fokuserer utredningen i liten grad på hvordan helsetjenesten skal kunne håndtere den økningen i ressursbruk som må forventes dersom helsetjenesten skal overta ansvaret for samfunnets reaksjon på narkotikabruk (samt erverv og innehav) fra politiet. Samfunnets totale innsats overfor rusmisbrukerne vil etter Kripos' syn lide fordi politiet fratras myndighet og ansvar, uten at det omtales hvordan dette ansvaret nå skal overtas og følges opp av helsetjenesten.»¹²

Kripos viser til at utvalgets mandat ikke har omfattet å utrede hjelpe- og tjenestetilbudet til personer med rusproblemer. Utvalget foreslår at det settes ned et utvalg som skal se på dette. Kripos stiller spørsmål ved rekkefølgen som her legges til grunn:

«I forlengelsen av dette stiller vi spørsmål ved om ikke en gjennomgang av helsetjenestens arbeid med målgruppen bør prioriteres før man vurderer en såpass grunnleggende endring som en avkriminalisering vil representere.»¹³

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet ønsker å gi sin tilslutning til en rusreform hvor formålet er å sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet. Det er viktig at denne målgruppen møtes av en helsetjeneste som kan gi den nødvendige hjelp, oppfølging og behandling.

Politidirektoratet mener imidlertid at utvalgets mandat burde ha vært tydeligere. Utvalgets mindretall, bestående av utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, påpeker at utvalget ikke er gitt i oppdrag å utrede spørsmålet om hvorvidt bruk og besittelse av narkotika bør avkriminaliseres, og mener dette spørsmålet burde vært inntatt i utvalgets mandat. Swahn tolker videre at utvalgets mandat er avgrenset til å foreslå en modell som skal sikre bedre hjelp og oppfølging for rusavhengige. Politidirektoratet støtter de vurderingene Swahn legger til grunn i sin dissens. Etter direktoratets syn er reformen som utvalgets flertall legger frem i all hovedsak en avkriminaliseringsreform, snarere enn en reform som handler om hvordan samfunnet skal bli bedre til å forebygge bruk av narkotika eller sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet.

Politidirektoratet mener at utvalget gjennom de tolkninger de gjør, har fjernet seg fra det egentlige formålet slik det fremkommer i mandatet og i regjeringens politiske plattform. Det fremstår som underlig at samfunnet kan oppnå bedre hjelp og oppfølging av personer med rusavhengighet, gjennom å avkriminalisere alle narkotiske stoffer for alle brukergrupper. Politidirektoratet stiller seg tvilende til at forslaget som fremlegges i utredningen er i samsvar med den egentlige intensjonen bak beslutningen om en rusreform.

Uttrykket avkriminalisering benyttes verken i mandatet eller i regjeringsplattformen. Det fremgår derimot spesifikt at utvalget skal vurdere «[h]vorvidt og i så fall på hvilken måte, dagens alternative straffereaksjoner, vilkår ved påtaleunntatelse mv, som benyttes

¹² Kripos' høringsinnspill, s. 2.

¹³ Kripos' høringsinnspill, s. 2.

*ved bruk og besittelse til eget bruk skal inngå i modellen».*¹⁴ Videre fremgår det også at: *«[p]olitiet skal kunne pålegge at den rusavhengige skal møtes med helserettete tiltak, og manglende oppfølging vil medføre sanksjoner».*¹⁵

Politidirektoratet kan ikke se at dette er momenter som utvalget har vurdert når de har kommet frem til den foreslåtte modellen. Direktoratet savner en vurdering av hvorvidt det vil være mulig å oppnå formålet med rusreformen også ved bruk av alternative straffereaksjoner.

Etter Politidirektoratets syn bør en reform innrettes slik at den ikke medfører risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen. Utvalgets forslag er i all hovedsak avgrenset til å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika, men fokuserer lite på hvordan samfunnet kan bli bedre til å forebygge bruk av narkotika og sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet/rusproblemer. Bruk av narkotika har store konsekvenser for den enkelte bruker, pårørende, nærmiljø og samfunnet som helhet. Politidirektoratet mener det er risiko for at utvalgets forslag vil medføre økt bruk av narkotika i befolkningen. Samtidig er det direktoratets syn at modellen ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for at personer med rusavhengighet/rusproblemer faktisk kan bli møtt med bedre hjelp og oppfølging.

Politidirektoratet er av den oppfatning at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til rusfeltet enn det som legges til grunn av utvalget i denne utredningen. Dette blir særlig tydelig når Rusreformutvalget selv foreslår at det settes ned et nytt utvalg for å utrede forslag til endring og utvikling av tjenestetilbudet til personer med rusproblemer.¹⁶ Kripas viser i sitt høringsinnspill til at en gjennomgang av helsetjenestens arbeid med målgruppen bør prioriteres før man vurderer en såpass grunnleggende endring som en avkriminalisering.¹⁷ Politidirektoratet støtter denne vurderingen og mener at et slikt kunnskapsgrunnlag må foreligge før en mer helhetlig rusreform kan vedtas og gjennomføres.

¹⁴ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 20.

¹⁵ NOU 2019:26, punkt 1.2, s.19.

¹⁶ NOU 2019:26, punkt 17.5.1, s. 347.

¹⁷ Kripas høringsinnspill, s. 2.

4. Avkriminalisering

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å avkriminalisere bruk og besittelse av alle narkotiske stoffer. I kapittel 12.2 drøfter utvalget rettmessigheten og hensiktsmessigheten av bruk av straff. Det legges til grunn at «... straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å motvirke og fordømme innbyggernes uønskede handlinger».¹⁸ Utvalget resonnerer på følgende måte rundt straff:

«I nyere norsk kriminalpolitikk anses straff gjennomgående som et middel og ikke som et mål i seg selv. For ordens skyld presiseres det at det med «virkemiddel» også menes de tilfeller der handlinger strafflegges med det formål å påvirke holdninger i befolkningen eller å gi uttrykk for grunnleggende verdier. Strafflegging, som innebærer at staten er beredt til å påføre sine innbyggere en tilsiktet lidelse, må derfor ha en «solid begrunnelse». Det enkelte straffebud må følgelig ha et identifisert formål, og det må vises hvordan strafflegging er egnet til å oppnå dette formålet på en slik måte at straffens menneskelige og økonomiske kostnader rettferdiggjøres. I dette ligger at byrdene ved bruk av straff må stå i et rimelig forhold til straffens tilsiktede virkninger. Det er altså forventningen om de eventuelle samlede tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av bruk av straff – og at fordelene i tilstrekkelig grad veier opp for ulempene strafflegging innebærer – som eventuelt kan rettferdiggjøre samfunnets bruk av straff.

Ettersom en rekke umiddelbare kostnader ved strafflegging, både i økonomisk og menneskelig forstand, nærmest er uløselig knyttet til vårt begrep om straff, ligger argumentasjons- og bevisbyrden på dem som ønsker at staten skal straffe sine innbyggere for en bestemt type handling.»¹⁹

Utvalget drøfter tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av en avkriminalisering i utredningens punkt 12.3. Tilsiktede konsekvenser opplyses bl.a. å være redusert stigmatisering, som er et eksplisitt mål med rusreformen. Det anføres videre at straff er til hinder for at personer med rusproblemer oppsøker hjelp, og utvalget legger til grunn at avkriminalisering vil kunne føre til mer åpenhet og tillit mellom politiet og brukerne.

Utvalget drøfter også om avkriminalisering vil medføre mulige utilsiktede konsekvenser. Utvalget drøfter empirisk forskning på om avkriminalisering fører til økt bruk og lavere terskel for eksperimentering med narkotika. Dette oppsummeres slik:

«Utvalget har konkludert med at den beste tilgjengelige kunnskapen per i dag tilsier at det er lite trolig at avkriminalisering som sådan vil forårsake en nevneverdig endring i bruken av narkotika.»²⁰

Utvalget drøfter også om narkotika vil bli mer synlig i det offentlige rom, om bruken vil øke og de samfunnsikkerhetsmessige konsekvenser av forslaget.

Utvalgets flertall legger til grunn at bruk og besittelse av narkotika bør avkriminaliseres. Utvalget foreslår at legemiddeloven § 31 annet ledd endres slik at

¹⁸ NOU 2019:26, punkt 12.2, s. 247.

¹⁹ NOU 2019:26, punkt 12.2, s. 247-248.

²⁰ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.1, s. 262.

ordene «Besittelse og bruk av narkotika, jf. § 24 første ledd, og» strykes fra bestemmelsen.²¹

Samtidig mener utvalget at det er nødvendig å overvåke gjennomføringen av den foreslåtte rusreformen, og følge med på endringer i befolkningens bruk av rusmidler.

Utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn har tatt dissens i utvalget og støtter ikke en avkriminalisering:

«Min anbefaling er å videreføre dagens mulighet for bruk av straff, dog med enkelte presiseringer: Bruk av straff ovenfor de som er narkotikaavhengige (problembrukere), anbefales som hovedregel ikke, fordi det etter mitt syn er svært liten eller ingen individualpreventiv effekt for denne brukergruppen. I tillegg vil det være å legge sten til byrden for en allerede tungt belastet gruppe i befolkningen. Praksis for som hovedregel ikke å anvende straff i slike saker, kan reguleres gjennom for eksempel påtaledirektiv.

For å styrke helsehjelpen til problembrukere bør det, i tillegg til den styrkede helsehjelpen som foreslås i flertallets modell, pålegges kommunene å opprette drop-in-plasser som er tilgjengelige 24 timer i døgnet. På den måten kan politiet eller andre bidra til å utnytte eventuell motivasjon som finnes hos brukeren der og da når vedkommende blir avdekket av politiet.

For ikke-avhengige brukere av narkotika (eksperimentbrukere og rekreasjonsbrukere, inkludert personer under 18 år) anbefaler jeg å opprettholde mulighet for bruk av straff, men med en utvidelse av de alternative straffereaksjoner. Det kvalitative innholdet i dagens alternative straffereaksjoner anbefales forbedret, og andelen der det brukes alternative straffereaksjoner for denne gruppen, anbefales økt. For personer under 18 år som avdekkes for bruk og besittelse av narkotika, anbefales i tillegg en pålagt foreldreveiledningssamtale utført av ruskonsulent i kommunen.»²²

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Politidistrikter og særorganer støtter ikke utvalgets forslag om en avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika for alle brukergrupper. Begrunnelsen for dette synes å falle i to kategorier:

- 1) Avkriminalisering vil ha en rekke utilsiktede konsekvenser av negativ art (bl.a. risiko for økt aksept for og bruk av narkotika i befolkningen, samt konsekvenser for politiets rolle som avdekker).
- 2) Avkriminalisering er ikke et egnet virkemiddel for å sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusproblemer.

Kripos støtter ikke en avkriminalisering og mener at lovreguleringen har vært et effektivt forebyggende tiltak mot narkotikamisbruk.²³ De viser til utvalgets mandat og fremhever at avkriminalisering ikke er et nødvendig virkemiddel for å oppnå bedre helsemessig oppfølging:

«Vi kan umiddelbart ikke se en sammenheng mellom den avkriminalisering som foreslås og den bedring i helsemessig oppfølging som ønskes oppnådd. Påtaledirektiv og politiets prioriteringer har i en årrekke hensyntatt behovet for

²¹ NOU 2019:26, punkt 23.1, s. 376.

²² NOU 2019:26, punkt 20.4.1, s. 365.

²³ Kripos' høringsinnspill, s. 1.

helsemessige tjenester framfor straffeforfølgning når det gjelder rusavhengige. Vårt syn er at en fortsatt straffesanksjonering av all befatning med narkotika er det sikreste virkemiddelet i arbeidet mot befatning med narkotika. Vi oppfatter avkriminalisering som et eksperiment med et høyst usikkert utfall.»²⁴

Kripos har et særskilt ansvar for bekjempelsen av den alvorlige og organiserte kriminaliteten og uttrykker uro for at en avkriminalisering kan gjøre Norge til et mer attraktivt marked for organiserte kriminelle miljøer.²⁵ Kripos viser også til at dersom konsekvensen blir økt bruk av narkotika i befolkningen, vil det kunne føre til flere tilfeller av annen alvorlig kriminalitet. Bruk av rusmidler svekker de kognitive vurderingsevner og senker terskelen for å begå kriminalitet som er skadelig for den øvrige del av befolkningen. Politiets analyser av kriminaliteten viser at en høy andel av alvorlig kriminalitet som grov vold, drap og seksuelle overgrep skjer i ruspåvirket tilstand.²⁶

Kripos viser blant annet til den nasjonale drapsstatistikken:

«Av Kripos' drapsstatistikk²⁷ framgår det for perioden 2009-2019 at 51 % av gjerningspersonene var påvirket av rusmidler. I 2019 var hele 75 % ruspåvirket. For perioden 2009-2019 var 32 % påvirket av annet enn alkohol (narkotika, medikamenter, blandingsrus). I 2019 var denne andelen oppe i 47 %. At det åpnes for straffri bruk av selv de aller sterkeste narkotiske stoffene gir etter Kripos' syn grunn til bekymring hva gjelder utilsiktede konsekvenser innenfor noe av den aller mest alvorlige kriminaliteten.»²⁸

Dersom det likevel skulle fremmes et forslag om en avkriminalisering, mener Kripos at det bør vurderes å differensiere mellom ulike narkotiske stoffer:

«Velges en avkriminalisering, vil Kripos (subsidiært) advare mot å avkriminalisere alle typer narkotika. Særlig gjelder dette de aller mest potente stoffene som f.eks. amfetamin, kokain, heroin og syntetiske opioder.»²⁹

Dette ut fra at det her er av betydning at man overfor borgerne markerer det høye farepotensialet ved slike stoffer.

Innlandet politidistrikt fraråder en avkriminalisering og mener det vil kunne få uheldige konsekvenser:

«Politiet i Innlandet vil sterkt fraråde en avkriminalisering av narkotika. Ved å avkriminalisere normaliserer vi bruk av narkotika og mange vil oppfatte dette som en legalisering. Vi er bekymret for at dette kan føre til økt bruk av narkotika i befolkningen, med de uheldige konsekvensene dette vil ha for samfunnet.»³⁰

Møre og Romsdal politidistrikt peker på at det vil være vanskelig å si hva konsekvensene av en avkriminalisering vil være og beskriver utvalgets forslag som et «dristig eksperiment»:

«Til tross på forsøk på å finne sammenligner med andre land som har foretatt en avkriminalisering av bruk av narkotika i større eller mindre grad fremstår det som

²⁴ Kripos' høringsinnspill, s. 2.

²⁵ Kripos' høringsinnspill, s. 4.

²⁶ Kripos' høringsinnspill, s. 3.

²⁷ Kripos 2019.

²⁸ Kripos' høringsinnspill, s. 3.

²⁹ Kripos' høringsinnspill, s. 5.

³⁰ Innlandet politidistrikts høringsinnspill, s. 1.

et dristig eksperiment å foreta en avkriminalisering i dette omfanget som er foreslått. En kan vanskelig vite med sikkerhet hvilke virkninger dette vil få.»³¹

Utrykningspolitiets påpeker i sitt høringsinnspill at de mener utvalget legger for liten vekt på straffens allmennpreventive funksjon. Utrykningspolitiet er grunnleggende uenig i utvalgets vurdering av at straffen ikke har noen normdannende effekt på overtredelser av legemiddeloven, og uttaler blant annet at:

«Reduksjon av alvorlige ungdomsulykker i Norge skyldes nok flere tiltak, men det er åpenbart at innføringen av doble prikker og inndragning av førerett ved lav promille har vært viktige forebyggende sanksjoner. I høringsrundene før innføringen av trafikksikkerhetstiltakene, ble det som rusreformutvalget pekt på stigmatiseringen av ungdom, men i avveining mellom stigmatisering og å redde liv i trafikken var lovgivers oppfatning at det er en liten omkostning både individuelt og i allmenhet. Det samme mener vi er tilfelle med dagens narkotikapolitikk, hvor kriminalisering er en liten omkostning og svært beskjeden stigmatisering, når vi vet at jo færre som bruker narkotika jo større mulighet er det for at færre utvikler problematisk rusmisbruk som kan føre til overdosedødsfall.»³²

Øst politidistrikt mener det vil være mulig å gjennomføre en rusreform etter intensjonen uten å avkriminalisere narkotika:

«Øst politidistrikt savner en bredere tilnærming og konkret vurdering av alternative løsninger, og vi tror at det er mulig å gjennomføre en rusreform som sikrer et bedre tilbud til rusavhengige, uten avkriminalisering som foreslått. Det bør etter vårt syn utredes om alternative og individuelt tilrettelagte straffer sammen med et bedre utbygd helsetilbud vil være mer kriminalitetsforebyggende, nyttig og konstruktivt. Etter vårt syn ligger en slik tilnærming innenfor regjeringens bestilling.»³³

Troms politidistrikt peker på at utvalgets forslag kan bli krevende å håndtere i praksis og at det er behov for videre utredning av utilsiktede konsekvenser:

«Det fremstår som uklart hva utvalget mener blir politiets oppgaver som håndhever av narkotikalovgivningen. Det er svært krevende å vurdere og håndtere grensedragningen mellom avkriminalisering og legalisering. Troms politidistrikt frykter at samfunnet vil oppfatte utvalgets forslag som en legalisering av bruk og besittelse av narkotika.

Politidistriktet vil med grunnlag i dette peke på behovet for å se narkotikareformen i sammenheng med andre samfunnsbekymringer og forebyggelsen av dette. Endringer innenfor narkotikafeltet kan gi utilsiktede og uønskede effekter på andre områder, og det fremstår som nødvendig å avklare disse før reformens endelige form blir bestemt.»³⁴

Nordland politidistrikt peker på at utvalget i liten grad vurderer samfunnsmessige konsekvenser:

«Utvalget drøfter i svært liten grad hvilke samfunnsmessige konsekvenser en avkriminalisering vil kunne få, og et isolert individfokus framstår som uheldig når en så vidtrekkende reform skal behandles.»³⁵

³¹ Møre og Romsdal politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

³² Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 2.

³³ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 1.

³⁴ Troms politidistrikts høringsinnspill, s. 1.

³⁵ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

Finnmark politidistrikt mener at utvalgets forslag om en avkriminalisering vil kunne ha en negativ signaleffekt:

«Det sender et forvirrende og galt signal om man opprettholder at befatning med narkotiske stoffer fortsatt skal være forbudt, samtidig som egen bruk av alle typer narkotiske stoffer avkriminaliseres og gjøres straffritt. Sett i lys av legaliseringsdebatten vil det være svært krevende å opprettholde at dette ikke innebærer en de facto legalisering av narkotika.

Avkriminalisering, der samfunnets reaksjon er begrenset til pålagt oppmøteplikt hos en kommunal rådgivningsenhet, og der det ikke er noen konsekvenser dersom man ikke møter, forsterker inntrykket av at forslaget reelt sett vil oppfattes som en legalisering av narkotikabruk. Det er i innstillingen lagt for lite vekt på hvordan dette i realiteten vil bli oppfattet av ungdom og ellers i samfunnet.»³⁶

Sør-Øst politidistrikt peker på usikkerhet rundt utvalgets vurdering av konsekvenser som holdningsendring og omfang av bruk i befolkningen:

«Et viktig vurderingstema i denne sammenheng er hvorvidt en avkriminalisering vil innebære en holdningsendring som kan senke terskelen for å prøve narkotika. Utvalget er tydelige på at man ikke kan konkludere sikkert på dette punktet, likevel slik at den samlede mengden av internasjonal forskning "ikke dokumenterer noen klar sammenheng mellom endringer i straffelovgivningen og bruken av rusmidler".

Det er særlig dette som leder utvalget til konklusjonen om at "begrunnelseskravet for strafflegging av disse handlingene" ikke er oppfylt. På dette punkt er Sør-Øst politidistrikt i tvil om utvalget ikke trekker for vidtgående konklusjoner. Det kan ikke gis en sikker og uttømmende beskrivelse av konsekvensene av avkriminalisering og da er det en så vidt stor risiko knyttet til avkriminalisering at det må utvises varsomhet.»³⁷

Sør-Øst politidistrikt gir sin støtte til den argumentasjonen som fremmes av mindretallet i utvalget og anbefaler ikke en generell avkriminalisering:

«Straffens begrunnelse og eventuelle holdningsendringer til bruk av narkotika, aktualiserer spørsmålet om hvilken brukergruppe som skal omfattes av avkriminaliseringen. På dette punkt har vi under tvil kommet til at de beste grunner taler for å avgrense personkretsen til personer med rusavhengighet. Utvalgets mindretall har tolket mandatet dithen at det er avgrenset til kun å gjelde for personer med rusavhengighet. Mandatet kan nok tolkes i begge retninger, men når det er knyttet så vidt stor risiko til en avkriminalisering, særlig hva gjelder førstegangsbruk av narkotika, vil vi anbefale at personkretsen bør begrenses i tråd med mindretallets forståelse.»³⁸

Oslo politidistrikt skriver i sitt høringsssvar at det vil være en krevende oppgave for politiet og andre aktører å formidle på en pedagogisk måte hva som ligger i en avkriminalisering:

«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

³⁶ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

³⁷ Sør-Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

³⁸ Sør-Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

begrepsbruken er problematisk, og at få forstå 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.»³⁹

Vest politidistrikt peker på nedkriminalisering som et alternativ til avkriminalisering:

«Et alternativ til avkriminalisering er derfor nedkriminalisering, og begrunnelsen for det er for det første signaleffekten det gir til samfunnet og for det andre muligheten til å kunne bruke sanksjoner mot uønsket adferd.»⁴⁰

Flere politidistrikter knytter merknader til utvalgets argumenter om at modellen skal bidra til mindre stigmatisering av rusavhengige. Det påpekes at utvalget har et ensidig fokus på at det er straff som bidrar til stigmatisering av personer med rusproblemer.

Finnmark politidistrikt skriver at utvalgets i sin omtale av stigmatisering har en «... til tider oppkonstruert og naiv tilnærming».⁴¹ Nordland politidistrikt skriver bl.a. følgende:

«Redusert stigma er et sentralt mål med rusreformen. Dessverre har vi ikke tro på at en avkriminalisering av bruk og besittelse vil bidra til redusert stigma. Årsaken til det er sammensatt. Mange rusavhengige vil fortsatt begå annen type kriminalitet selv om de ikke lenger kan straffes for bruk – og annen kriminalitet vil fortsatt bli fulgt opp med straffereaksjoner. Som utvalget selv påpeker vil også selve bruken kunne ha en stigmatiserende effekt, idet bruk av rusmidler gjerne svekker en persons evne til egenomsorg, fører til mindre kritisk vurdering av egen adferd, og vedkommende kan bli sett på som annerledes, truende eller ubehagelig. I mange tilfeller har rusavhengige personer også psykiske vansker eller lidelser som kan føre til negative egenskaper, eller personlige kjennetegn som bidrar til avvísning og ekskludering. Etter vår oppfatning bidrar slike forhold til langt større risiko for stigma, enn bruk av kontroll og straff. Og selv etter en avkriminalisering vil det være stor risiko for at bruk av narkotika fortsatt vil bli oppfattet som uakseptabel adferd pga. fare for helseskader og andre negative konsekvenser.»⁴²

Øst politidistrikt savner en drøfting av hvorvidt bruk av alternative straffereaksjoner kan bidra til redusert stigma:

«Utvalget skriver at "når straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å fordømme en handling, er det vanskelig å se et rom for å redusere stigmatiseringen av personer med ruslidelser, eller personer som står i fare for å utvikle et rusproblem, uten at personenes egen bruk av narkotika er avkriminalisert".

Vi savner refleksjon over muligheten for redusert stigmatisering gjennom satsing på alternative straffereaksjoner, forebygging og holdningsarbeid. Uansett mener vi at den potensielt marginale effekten en avkriminalisering vil kunne ha for reduksjon av stigmatisering ikke kan veie tyngre enn den preventive effekten en straffesanksjon antas å ha.»⁴³

PolitiHøgskolen skriver i sitt høringsinnspill:

³⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 5.

⁴⁰ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

⁴¹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

⁴² Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 15.

⁴³ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

«Utredningen stiller gode spørsmål knyttet til straffens virkning, hvilket er dokumentert gjennom forskning.

Det er fortsatt uenighet om hvilken effekt kriminalisering har for terskelhøyden for å prøve ut narkotika. Særlig gjelder dette barn og unge. Normen for hva som er akseptabel adferd vil i vesentlig grad harmonere med hva som er lovlig (likedanningshypotesen).

*Mindretallets forslag om å differensiere mellom ulike typer narkotiske stoff vil kunne gi uheldige signal, særlig til barn og unge. En slik løsning vil kunne bidra til en oppfatning om at gitte narkotiske stoff ikke innebærer helserisiko. Mindretallets forslag om å differensiere mellom ulike grupper av rusbrukere er interessant, men kan bli krevende å håndtere. Likhetsprinsippet vil her bli satt på prøve.»*⁴⁴

Politihøgskolen har i sitt høringsinnspill lagt ved uttalelser fra to ulike faggrupper ved høgskolen. Den ene av faggruppene støtter utvalgets forslag til avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika, mens den andre faggruppen stiller seg kritisk.⁴⁵

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at spørsmålet om avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika til egen bruk, først og fremst er et politisk spørsmål. Før det eventuelt treffes en beslutning, mener direktoratet det er viktig at mulige konsekvenser av en avkriminalisering utredes i større grad.

Etter Politidirektoratets vurdering har utvalget i liten grad drøftet hvilke samfunnsmessige utfordringer forslaget vil kunne få, og hvilke skader narkotikabruk har for samfunnet generelt (og ikke kun for den enkelte). Utvalget legger til grunn at handlinger som primært skader en selv ikke bør være kriminalisert.⁴⁶ Utvalget legger videre til grunn at avkriminalisering ikke vil medføre økt bruk av narkotika, og mener at det basert på tilgjengelig forskning må sies å «... hefte en sterk tvil ved påstanden om at straffebed mot bruk av narkotika og tilhørende befatning av narkotika til egen bruk har en påviselig selvstendig preventiv virkning.»⁴⁷

Politidirektoratets vurdering er at kunnskapsgrunnlaget som fremlegges i utredningen ikke kan forsvare utvalgets konklusjon om at «... det er lite trolig at avkriminalisering som sådan vil forårsake en nevneverdig endring i bruken av narkotika».⁴⁸

Politidirektoratet mener at utvalget underkommuniserer usikkerheten i datamaterialet som fremlegges. For eksempel foretar utvalget flere steder i utredningen en gjennomgang av forskning og konkluderer med sitt standpunkt, selv om forskningen verken taler for eller mot det ene eller andre standpunkt. Vi viser eksempelvis her til utvalgets vurderinger i punkt 6.4.2 om effektene av avkriminalisering, punkt 12.3.3 om mulige utilsiktede konsekvenser av avkriminalisering, punkt 12.4 om sammenheng og vektning av mulige utilsiktede og utilsiktede konsekvenser av avkriminalisering, punkt 10.3 og 10.4 om hhv. påtaleunntatelse og konfliktråd, samt punkt 11.4 om politiets forebyggende rolle.

⁴⁴ Politihøgskolens høringsinnspill, s. 1.

⁴⁵ Uttalelsene er lagt ved i sin helhet som vedlegg til Politidirektoratets høringsinnspill.

⁴⁶ NOU 2019:26, punkt 12.2, s. 248.

⁴⁷ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.1, s. 261.

⁴⁸ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.1, s. 262.

Et annet eksempel på dette er utvalgets omtale av britisk forskning om stigmatisering i punkt 12.3.2.1. Denne forskningen viser at det kun er en liten gruppe som er omfattet av dette, mens utvalget legger betydelig vekt på stigmatisering som grunnlag for egen modell.⁴⁹ Et ytterligere eksempel er når utvalget uttaler at det fremstår som krevende å samle sikker kunnskap om barrierer for å oppsøke hjelp eller ta imot tilbud om helsehjelp for rusrelaterte problemer og hvor utvalget likevel konkluderer slik: *«Likevel våges påstanden om at slike barrierer finnes»*.⁵⁰

Et premiss for utvalgets forslag om avkriminalisering er at det ikke vil føre til økt bruk av narkotika i befolkningen. Utvalget fremmer videre et syn på at straff ikke har en ønsket effekt, uten at det synes å være entydig kunnskapsmessig dekning for dette. Det vises her til de vurderinger som Folkehelseinstituttet kommer med i sitt høringssvar. Politidirektoratet deler deres vurdering av at *«... forutsetningen om at bruken ikke vil endres nevneverdig etter den foreslåtte endringen i kontrollpolitikken, ikke er tilstrekkelig vitenskapelig begrunnet»*.⁵¹

Utvalget ser i kapittel 6 hen til utviklingen i andre land som har gjennomført en rusreform for å begrunne at en avkriminalisering ikke fører til en økning i bruken av narkotika. Slike sammenligninger er problematiske all den tid dataene som trekkes frem ikke peker i en entydig retning. Videre er det krevende å sammenlikne når landene har innført modeller som er ulike både i lovverk, type sanksjonsregime og hvor konteksten rundt reformen og avkriminaliseringen er høyst ulik (f.eks. omfang av bruk og brukermønstre). Ingen av landene det sammenlignes med har innført en modell som ligner den utvalget selv foreslår. Det sier seg selv at kunnskapen som kan hentes ut av en slik sammenligning vil være høyst usikker. Direktoratet viser til at også utvalget stiller spørsmål ved om erfaringer fra andre land og funn av internasjonal forskning på tvers av land er overførbart til norske forhold.⁵²

Kripos peker i sitt høringssvar på at faktagrunnlaget i utredningen er beheftet med usikkerhet fordi målinger av effekter er til dels utilstrekkelige, har begrenset kontinuitet, ikke spesifikt er knyttet til lovendringer, og for flere land har funnet sted gjennom tiår med ganske store styringsmessige og politiske endringer.⁵³ Politidirektoratet er enig med Kripos i at det er viktig å ha med seg disse usikkerhetene ved vurderingen av utvalgets forslag til avkriminalisering.

I en kronikk i Aftenposten 26. februar 2020 skriver Jørgen G. Bramness og Anne Line Bretteville-Jensen ved Folkehelseinstituttet:

«Rusreformutvalget legger til grunn at avkriminaliseringen ikke vil føre til endret bruk av rusmidler. Om forskningen støtter et slikt premiss, er det vanskelig å svare et klart ja eller nei på. Vi har ingen lignende norske politikkendringer å dra veksler på, og reformen som foreslås er forskjellig fra reformer evaluert i andre land.

Erfaringer fra andre land ville uansett bare kunne hjelpe oss et stykke på vei, da kulturelle forskjeller reduserer hvor overførbart slik kunnskap er. Eksempelvis er det relativt få som bruker ulovlige rusmidler i Norge. Det betyr at antallet

⁴⁹ Se blant annet utvalgets omtale i NOU 2019:26, punkt 2.3 og 12.3.2.2.2.

⁵⁰ NOU 2019: 26, punkt 12.3.2.2, s. 256.

⁵¹ Folkehelseinstituttet 2020a, s. 7.

⁵² NOU 2019:26, punkt 6.4.3, s. 160.

⁵³ Kripos' høringsinnspill, s. 3.

potensielle brukere kan være større her enn i land som allerede har innført lovendringer.»⁵⁴

I kronikken pekes det videre på at den internasjonale forskningslitteraturen på feltet er relativt svak og at studier trekker i ulike retninger. På denne bakgrunn gir de følgende vurdering av utvalgets konklusjon vedrørende følger for bruk av narkotika i befolkningen:

«Når Rusreformutvalget forutsetter at avkriminalisering ikke vil føre til økt bruk, opplever vi det som et litt for bastant premiss.»⁵⁵

Bramness og Bretteville-Jensen viser til data om unge og bruk ved en eventuell avkriminalisering:

«Vi har spurt unge mennesker (18-30 år) om de ville brukt cannabis dersom de ikke risikerte å bli arrestert, og blant dem som oppgir at de ikke tidligere har brukt, svarer 22 prosent at de da ville det.

Selv om en skal være forsiktig med å trekke slutninger på bakgrunn av hypotetiske spørsmål, peker likevel svaret mot et potensial for økning.»⁵⁶

Politidirektoratet mener det er behov for mer kunnskap om effekten av en eventuell avkriminalisering i Norge. På grunnlag av den foreliggende kunnskapen kan vi ikke si annet enn at effektene vil være høyst usikre.

Direktoratet er enig med utvalget i at bruk av narkotika utgjør et stort helseproblem. Samtidig er det viktig å anerkjenne at bruk av narkotika skaper utfordringer utover den enkeltes helse – det er også et sosialt problem og et kriminalitetsproblem.

Det er som påpekt i Politidirektoratets utredningsoppdrag oversendt 20. februar 2019 til Rusreformutvalget, slik at politiets innsats på dette feltet siden årtusenskiftet har vært preget av et overordnet mål om å bidra i samfunnets totale innsats for å forebygge de uønskede samfunnsmessige og helsemessige konsekvensene relatert til narkotika.⁵⁷

Politiet har særlig et mål om å forhindre at barn og unge prøver narkotika. Vi viser her til uttalelse i utredningsoppdraget:

«I samfunnsdebatten fokuseres det ofte på at de fleste som prøver narkotika ikke utvikler et problemmisbruk, og slik sett ikke representerer et folkehelseproblem. Imidlertid er konsekvensene svært alvorlige og det er ikke forutsigbart hvem som utvikler et problemmisbruk. En god forebyggingsstrategi er derfor at færrest mulig barn og unge prøver narkotika.»⁵⁸

Politidirektoratet vil også bemerke at selv om personer som bruker narkotika ikke vil utvikle et problemmisbruk, vil likevel bruk av narkotika i form av omsetning, utgjøre et samfunnsproblem. Det er etter Politidirektoratets syn en svakhet ved utredningen at utvalget ikke i større grad drøfter hvilke konsekvenser avkriminalisering vil kunne få i et større samfunnsperspektiv.

Direktoratet mener det er viktig å se narkotikabruk i en større sammenheng. Vi viser i denne sammenheng til høringsinnspillet fra Oslo politidistrikt, hvor det fremgår:

«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

⁵⁴ Bramness og Bretteville-Jensen 2020b.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Politidirektoratet 2019b, s. 1.

⁵⁸ Politidirektoratet 2019b, s. 4.

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.»⁵⁹

Etter direktoratets vurdering legger utvalget en for snever forståelse av skadefølgeprinsippet til grunn når det konkluderes med at bruk og besittelse av narkotika bør avkriminaliseres. Direktoratet kan være enig i at den individualpreventive effekten av straff for bruk og besittelse av narkotika for personer med rusavhengighet kan synes å være begrenset og at straffens avskrekkende funksjon da kan ha mindre effekt. Direktoratet mener imidlertid at utvalget i for liten grad drøfter hvorvidt straffen har en normdannende effekt for andre brukergrupper, særlig for barn og unge.

Det grunnleggende formålet med straff er å hindre uønsket atferd og å styre borgernes atferd i ønsket retning.⁶⁰ Det er som påpekt av utvalget⁶¹ et alminnelig akseptert utgangspunkt i norsk kriminalpolitikk at handlinger som ikke kan medføre skade som hovedregel ikke bør kriminaliseres.⁶²

I forarbeidene til straffeloven redegjøres det for prinsipper for kriminalisering. Det fremgår blant annet at:

«Skadefølgeprinsippet bør være utgangspunktet og grunnvilkår for kriminalisering: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart vil være utilstrekkelig. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.»⁶³

Det fremgår videre av forarbeidene at avkriminalisering av handlinger som har vært straffbare over lengre tid, vil lettere skape inntrykk av at samfunnet aksepterer handlingen. En avkriminalisering vil oppfattes som et signal fra samfunnet om at handlingen ikke lenger anses skadelig eller farlig. Dette vil stemme der det er tale om straffebud som utviklingen har løpt fra, for eksempel straffebud som blir opphevet fordi man har endret syn på hva som er skadelig, men vil stemme dårlig dersom begrunnelsen for avkriminalisering er at straff ikke er den rette reaksjon til tross for at handlingen er uønsket.⁶⁴

Spørsmålet om avkriminalisering av narkotika har også tidligere vært vurdert i forbindelse med ny straffelov. Som påpekt av utvalget i punkt 3.2.3 foreslo Straffelovkommisjonen flertall i 2002 en avkriminalisering av bruk, erverv og besittelse av narkotika til egen bruk. Straffelovkommisjonen la vekt på at skadefølgeprinsippet tilsier at den enkeltes bruk av narkotika ikke rettferdiggjør bruk av straff mot brukeren.

⁵⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

⁶⁰ Ot.prp.nr.90 (2003-2004), punkt 7.1.

⁶¹ NOU 2019:26, punkt 12.2, s. 248.

⁶² Ot.prp.nr.90 (2003-2004), punkt 1.3.

⁶³ Ot.prp.nr.90 (2003-2004), punkt 7.5.1.

⁶⁴ Ot.prp.nr.90 (2003-2004), punkt 7.5.1.

De foreslåtte endringene ble imidlertid ikke videreført i departementets behandling av Straffelovkommisjonens innstilling. Departementet mente at Straffelovkommisjonen hadde lagt en for snever forståelse av skadefølgeprinsippet til grunn, og la betydelig vekt på signaleffekten avkriminalisering ville kunne få, særlig for unge personer.⁶⁵

Departementet mente at et slikt signal er uheldig når handlingen (bruk, besittelse og erverv av narkotika) fortsatt anses som uønsket. Det ble påpekt at ett av hovedformålene med kriminalisering nettopp er å hindre at ungdommer i en valgsituasjon tyr til narkotika og at strafferettslige tiltak vil være nødvendige for å sette grenser på et tilstrekkelig tidlig stadium. Departementet la også vekt på virkninger narkotikabruk kan ha for samfunnets økonomi og den generelle trygghet.⁶⁶

Politidirektoratet mener at disse hensynene også gjør seg gjeldende i vurderingen av hvorvidt bruk og besittelse av narkotika til egen bruk bør avkriminaliseres i dag. Etter direktoratet syn, burde utvalget i større grad ha drøftet hvilke signaler en avkriminalisering vil gi, særlig overfor barn og unge. Sett i lys av at flere politidistrikter rapporterer om mer liberale holdninger til narkotika blant ungdommer og bekymring for økt bruk blant unge, mener direktoratet at problemstillingen bør belyses i større grad enn det som fremgår av utredningen.

Til sammenligning ble det i vurderingen av hvorvidt det skulle innføres straff for erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, særlig lagt vekt på de samfunnsmessige skadefølgene av dopingbruk, i tillegg til skadefølgene for individet selv og tredjepersoner, jf. Prop.107 L (2012-2013). I vurderingen av skadefølge for samfunnet, ble det blant annet lagt vekt på at bruk av dopingmidler er med på å finansiere organisert kriminalitet og at bruk av doping for noen blir veien inn i organisert kriminalitet. Det fremgår blant annet av forarbeidene at:

«Skadene som følger av dopingbruk rammer den enkelte bruker, dens pårørende og samfunnet for øvrig. Skadene er, som vist over, av alvorlig art og omgang også om en ser bort fra spørsmålet om aggresjon. Et forbud mot bruk, besittelse og erverv vil gi en viktig signaleffekt overfor dem som befinner seg utenfor de organiserte idrettsmiljøene og vil således kunne virke allmennpreventivt, Departementet vil bemerke at man ved å kriminalisere bruk av doping tydeliggjør samfunnets holdninger til dopingbruk.

Både internasjonalt og nasjonalt er det økende enighet om at besittelse og bruk av narkotika skal møtes med helsehjelp i stedet for tradisjonell straff. Dette vil også være tilfellet for bruk av dopingmidler. Hensikten med kriminalisering er også allmennpreventiv og å etablere sanksjonsmuligheter. Det understrekes her at en ser for seg utstrakt bruk av alternative reaksjoner.»⁶⁷

Forarbeidsuttalelsene illustrerer at det i vurderingen av hvorvidt en handling skal kriminaliseres, er viktig å se hen til de større samfunnsmessige skadefølgene av handlingen. Dette vil også være relevant ved vurdering av om en handling skal avkriminaliseres. Etter Politidirektoratets syn må det også tas hensyn til at det illegale rusmarkedet fortsatt vil bestå etter en avkriminalisering. Bruk av narkotika utgjør etterspørselssiden i narkotikamarkedet. Handlingen bidrar til opprettholdelse av et illegalt marked og organisert kriminalitet. Dette perspektivet vies liten oppmerksomhet i utredningen.

⁶⁵ Ot.prp.nr.22 (2002-2003), punkt 4.2.2.5.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Prop. 107 L (2012-2013), punkt 2.6.3.

Faren for at avkriminalisering vil oppfattes som en liberalisering er trukket frem i høringsinnspillene fra flere politidistrikter. Utvalgets mindretall peker også på at samfunnets signaler ved en avkriminalisering av alle typer narkotika, vil kunne oppfattes som at narkotika nå er lovlig. Dette vil igjen kunne påvirke befolkningens tilbøyelighet til å prøve narkotika for første gang, bruk generelt, holdninger til narkotika og holdninger til narkotikabruk i situasjoner som kan føre til økt samfunnsrisiko. Politidirektoratet er enig i dette.

Politidirektoratet mener det er grunn til bekymring for hvordan en modell slik den utvalget foreslår vil bli forstått i det norske samfunnet. En avkriminalisering hvor bruk og besittelse av narkotika forblir forbudt, men hvor overtredelse av forbudet kun har frivillig oppfølging og ingen konsekvenser ved brudd på pålegg, kan i praksis fremstå som en de facto legalisering. Det knytter seg stor usikkerhet rundt signaleffekten dersom utvalgets forslag skulle bli en realitet og hvilke uheldige ikke-intenderte konsekvenser dette kan få. Det vil bli en pedagogisk krevende øvelse for politiet og andre aktører i samfunnet å formidle hva som egentlig er myndighetenes budskap.

Utvalget betrakter i stor grad bruk og besittelse som individuelle handlinger, løsrevet fra større strukturelle sammenhenger. Det gjelder f.eks. hvordan bruk bidrar til opprettholdelse av en illegal økonomi og finansiering av organisert kriminalitet med konsekvenser langt utover de nasjonale grenser. Det gjelder også samvariasjon mellom bruk av narkotika og annen kriminalitet, f.eks. vold og overgrep. Svært mye kriminalitet skjer under påvirkning av narkotika. Denne samvariasjonen er såpass fremtredende på flere kriminalitetsområder at det fremstår som en klar mangel at utvalget ikke i større grad problematiserer dette.

Et hovedargument for at utvalget ønsker å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika er at det vil bidra til å redusere stigmatiseringen av rusavhengige. Utvalget uttrykker samtidig usikkerhet rundt hvor mye avkriminalisering i seg selv vil bidra til å redusere stigmaet:

*«Avkriminalisering fremstår som et nødvendig skritt å ta dersom en skal kunne redusere stigmatisering av personer med rusproblemer eller som står i fare for å utvikle et rusproblem. Selv om det kan stilles spørsmål ved hvor mye avkriminaliseringen isolert sett reduserer stigmaet, vil det legge til rette for ytterligere tiltak for å endre holdninger mot denne gruppen i befolkningen. Når straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å fordømme en handling, er det vanskelig å se et rom for å redusere stigmatiseringen av personer med ruslidelser, eller personer som står i fare for å utvikle et rusproblem, uten at personenes egen bruk av narkotika er avkriminalisert.»*⁶⁸

Politidirektoratet er ikke uenig i at kriminalisering og straff er faktorer som kan medvirke til stigmatisering. Det kan til og med hevdes at dette til en viss grad er tilsiktet og en del av den normdannende virkningen av kriminalisering. Samtidig er det, som utvalget selv peker på, en rekke andre faktorer i samfunnet enn straff som bidrar til stigmatisering av rusavhengige. Stigmatiseringen henger i større grad sammen med selve bruken av illegale rusmidler og endring av adferd som en følge av ruspåvirkning. Det bør også i denne sammenheng nevnes at stigmatisering kan være et resultat av at samfunnet betrakter en som avhengig, syk eller behandlingstrengende. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at en overføring av ansvaret for samfunnets reaksjoner til

⁶⁸ NOU 2019:26, punkt 12.3.2.1, s. 254.

helsetjenesten vil medføre mindre stigmatisering. Enkelte vil nok også kunne oppleve et pålegg om å møte for en kommunal rådgivningsenhet som stigmatiserende.

Utvalget argumenterer videre for at en avkriminalisering vil kunne senke terskelen for å oppsøke helsehjelp.⁶⁹ Politidirektoratet mener det knytter seg usikkerhet til holdbarheten i dette resonnementet. Det kan være tilfelle for visse typer av brukere. Politidirektoratet stiller seg særlig tvilende til om en slik effekt vil gjøre seg gjeldende for rekreasjonsbrukere og andre som oppfatter egen bruk som mindre problematisk og som ikke oppfatter at de har behov for helsemessig oppfølging. Det er i følge Folkehelseinstituttets hørings svar ikke gjort studier som har undersøkt om personer i Norge lar være å kontakte tiltaksapparatet i frykt for straff.⁷⁰ I en undersøkelse av alle som døde av overdoser i Oslo mellom 2006 og 2008 fant man derimot at hele 82 prosent hadde hatt kontakt med tiltaksapparatet én eller flere ganger i året før de døde.⁷¹

Utvalget argumenterer videre for at overføring av ansvar «fra straff til helse» kan innebære en klarere plassering av ansvar hos kommunens helse-, omsorgs- og sosialtjenester. Politidirektoratet støtter intensjonen om at de som har rusavhengighet/rusproblemer skal møtes med nødvendig hjelp og oppfølging. Direktoratet mener det likevel kan stilles spørsmål ved hvorvidt hovedutfordringen i denne sammenheng er lovverk og plassering av ansvar, eller om det handler om ressurser og prioriteringer innenfor helse-, omsorgs- og sosialtjenestene.

Politidirektoratet fraråder forslaget fra flertallet i utvalget om en avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika, og støtter mindretallets anbefaling om å videreføre dagens mulighet for bruk av straffereaksjoner. Det er etter Politidirektoratets oppfatning uklart hvordan en avkriminalisering i seg selv vil kunne bidra til å oppnå målet om bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet/rusproblemer. En avkriminalisering vil påvirke hele befolkningen og ha konsekvenser langt utover den målgruppen som dekkes av utvalgets mandat. Politidirektoratet er bekymret for konsekvensene en avkriminalisering vil ha for holdninger til og omfang av bruk av narkotika i befolkningen. Kunnskapsgrunnlaget som er lagt frem peker på usikkerhet rundt konsekvensene for omfang av bruk. Økt bruk av narkotika vil ha uheldige konsekvenser både for enkeltindivider, nærmiljø og for samfunnet som helhet.

Politidirektoratet vil for øvrig bemerke at utvalgets forslag til endringer i legemiddeloven § 31 annet ledd medfører ulik regulering av narkotika og dopingmidler. Mens bruk og besittelse av narkotika skal være straffritt, skal erverv, bruk og besittelse av dopingmidler fremdeles være straffbart og kunne straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 måneder. Dette vil etter Politidirektoratets vurdering medføre en manglende proporsjonalitet i samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av henholdsvis narkotika og dopingmidler. Politidirektoratet kan ikke se at det er faglig grunnlag for å hevde at narkotika medfører mindre skade enn dopingmidler for samfunn, tredjepersoner og enkeltindivid. Det er grunn til å mene at en slik lovendring vil kunne være i strid med den alminnelige rettsoppfatning. Dersom det fremmes et lovforslag i tråd med utvalgets forslag, må det derfor vurderes hvilke konsekvenser en slik endret fortolkning av skadefølgeprinsippet får for andre straffebestemmelser, særlig da forbudet mot erverv, bruk og besittelse av dopingmidler. Det fremstår som en klar mangel i utredningen at utvalget ikke problematiserer dette.

⁶⁹ NOU 2019:26, punkt 12.3.2.2, s. 254-256.

⁷⁰ Folkehelseinstituttet 2020a.

⁷¹ Gjersing et al. 2011.

Direktoratet bemerker for øvrig at vi antar at også personer som har alkoholavhengighet utsettes for stigmatisering. Vi kan ikke se at det foreslås endringer i alkohollovens § 8-9, og viser i denne sammenheng til høringsinnspillene fra Finnmark politidistrikt og Oslo politidistrikt vedrørende sammenheng i regelverket på dette punktet.⁷²

⁷² Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 5; Oslo politidistrikts høringsinnspill, s.6.

5. Grenseverdier for straffrihet

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det fastsettes grenseverdier for å skille mellom:

- a) adferd som fortsatt skal være ulovlig og som fortsatt skal kunne møtes med straff, og
- b) adferd som fortsatt skal være ulovlig, men som skal møtes med straffrihet og være omfattet av det sivilrettslige forbudet som utvalget fremmer.

Det er dissens i utvalget knyttet til vurderingen av hvor høyt disse grenseverdiene skal settes. I figur 13.1 i utredningen er det gitt en fremstilling av flertallets og mindretallets forslag til grenseverdier for utvalgte narkotiske stoffer.⁷³ For cannabis foreslår utvalgets flertall at grenseverdien settes til 15 gram, mens mindretallet foreslår 5 gram. For henholdsvis heroin, kokain og amfetamin foreslår utvalgets flertall at grenseverdien settes til 5 gram, mens mindretallet foreslår 1 gram. Dissensen gjør seg gjeldende også for de øvrige stoffene som er listet opp (se figur 13.1).

Flertallet i utvalget viser i sin begrunnelse for terskelverdiene til at det er:

*«... lagt vekt på å sette terskelverdier som er tilstrekkelig høye til at de fanger opp det som kan forventes som normal variasjon blant brukerne. Innehav av narkotika innenfor disse tersklene vil kunne straffeforfølges når det ikke er til egen bruk. Der det foreligger rimelig grunn til å etterforske om stoffet ikke var til egen bruk, vil det kunne iverksettes etterforskning etter straffeprosesslovens alminnelige bestemmelser».*⁷⁴

Mindretallet, bestående av utvalgsmedlemmene Rune Solberg Swahn og Trine Funder Amundal, mener at flertallets forslag til grenseverdier er satt for høyt:

*«Mindretallet legger vekt på at så vel kjøpere som selgere vil innrette seg etter terskelverdiene. 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.»*⁷⁵

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Samtlige politidistrikt og særorgan mener at grenseverdiene som foreslås av utvalgets flertall er satt på et for høyt nivå.

Kripos skriver i sitt høringsinnspill at det ikke fremstår som «... naturlig å karakterisere de mengder som foreslås akseptert som straffrie som "mindre kvanta til eget bruk"». ⁷⁶ Kripos har gjort beregninger av hvor mange rusdoser utvalgets forslag til terskelverdier

⁷³ NOU 2019:26, punkt 13.5.2.4, s. 283.

⁷⁴ NOU 2019:26, punkt 13.5.2.4, s. 282.

⁷⁵ NOU 2019:26, punkt 13.5.2.4, s. 282.

⁷⁶ Kripos' høringsinnspill, s. 6.

utgjør. Beregningene er gjort med utgangspunkt i gjennomsnittlig styrkegrad, men også for minste og høyeste styrkegrad målt ved Kripos i 2019. Beregningene er gjort for både flertallets og mindretallets forslag. Disse gjenfinnes i tabell 1 og 2 på s. 7 i Kripos' høringsinnspill. Beregningene viser f.eks. at flertallets forslag til grenseverdi for heroin gir en variasjon på mellom 20 og 285 brukerdoser avhengig av styrkegrad og 75 brukerdoser ved gjennomsnittlig styrkegrad. For cannabis (hasj) innebærer flertallets forslag en variasjon på mellom 2 og 68 brukerdoser avhengig av styrkegrad og 44 brukerdoser ved gjennomsnittlig styrkegrad. For øvrige stoffer fremkommer tilsvarende forskjeller i antall brukerdoser avhengig av styrkegrad.

Kripos peker også på at utvalgets forslag til grenseverdier kan få konsekvenser for rettspraksis for øvrige narkotikaovertrедelser:

«Dagens rettspraksis er at oppbevaring av 15 gram heroin er å betrakte som grov narkotikaovertrедelse med en strafferamme på inntil 10 års fengsel. Dersom man kommer til at 1/3 av det kvantum som skal til for at det betraktes som grov narkotikaovertrедelse er lovlig innehav, er det nærliggende at dette vil ha innvirkning på straffenivået i narkotikasaker. Dersom straffenivået senkes vil risikoen ved å bedrive narkotikavirksomhet rettet mot Norge betraktes som lavere, noe som igjen vil kunne ha som konsekvens at Norge vil være et mer attraktivt land for internasjonale organiserte kriminelle miljøer.»⁷⁷

Oslo politidistrikt støtter vurderingen fra mindretallet i utvalget om at grenseverdiene som utvalgets flertall foreslår er satt for høyt. Det pekes på at det vil være utfordrende for politiet på stedet å avgjøre hvorvidt man er utenfor eller innenfor de angitte grenseverdiene. Det vil også være krevende for politiets etterforskning å avklare hva som er til egen bruk og hva som er ment for videresalg:

«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.»⁷⁸

Troms politidistrikt viser til at grenseverdiene synes fastsatt med utgangspunkt i et etablert og omfattende misbruk, samt peker på konsekvenser av at forslaget innebærer at man straffritt kan besitte en gitt mengde av en rekke ulike stoffer samtidig:

«Terskelverdiene virker tilpasset etablerte rusmisbrukere og personer med omfattende og regelmessig rusmisbruk. De virker også tilpasset en voksen rekreasjonsbruker med solid økonomi. Disse verdier fremstår fra politiets side som svært høye og den totale straffrie sum for besittelse vil i dag normalt tilsvare ubetinget fengselsstraff.

Terskelverdiene samlet for alle stoffgrupper knyttet straffritt til en person ville vært ansett som et potensielt salgsledd. Vi er bekymret for økt omsetning og økt spredningsfare ved de foreslåtte terskelverdier. Politiet vil ikke ha reelle virkemidler til å bekjempe det ytterste salgsledd på en effektiv måte. Dette frykter

⁷⁷ Kripos' høringsinnspill, s. 6.

⁷⁸ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

vi kan medføre at flere vil sørge for å finansiere eget forbruk igjennom omsetning under terskelverdiene.»⁷⁹

Finnmark politidistrikt støtter argumentasjonen som mindretallet i utvalget fremmer i sin dissens. Det vises til at disse grenseverdiene vil være vanskelige å håndheve og at de vil gjøre bekjempelsen av narkotika mindre effektiv:

«For Finnmark sin del vil flertallets forslag til terskelverdier være urovekkende med bakgrunn i våre erfaringer. Et heroinbeslag på 5 gram vil være et relativt stort beslag og representerer en stor spredningsfare og økt fare for overdose. Mange av de større narkotikasakene vi har hatt i Finnmark har startet med beslag hos brukere/selgere, og da gjerne beslag som etter utvalgets forslag vil være innenfor grensene for lovlig besittelse. En selger av narkotika vil raskt innrette seg etter reglene og sørge for at han/hun ikke har større mengder enn terskelverdiene beskriver.»⁸⁰

Sør-Vest politidistrikt peker også på at de foreslåtte grenseverdiene vil gjøre politiets arbeid krevende og mener de foreslåtte grenseverdiene i all hovedsak er for høye. For de sterkeste stoffene vil de foreslåtte grenseverdiene være tilstrekkelige til å forsyne brukerdoser til et stort antall personer og forslaget innebærer at man straffritt kan besitte narkotika med en høy gateverdi.⁸¹ Sør-Vest politidistrikt mener at et alternativ kan være å definere grenseverdier ut fra antall brukerdoser.

Nordland politidistrikt mener også at grenseverdiene utvalget foreslår vil gjøre det lettere å selge narkotika og at det kan medføre økt spredning av narkotika. Etter distriktets syn vil utvalgets anbefalte mengdebegrensning åpne for at selgere kan ha relativt store mengder narkotika risikofritt med seg. Det er grunn til å anta at selgere vil innrette sin virksomhet etter mengdebegrensningene, ved at de benytter seg at depoter hvor de henter straffrie mengder narkotika for distribusjon. Politidistriktet påpeker også at forslaget vil kunne innebære at brukere selv oppbevarer større mengder narkotika på seg, med den spredningsfare dette vil medføre.⁸²

Sør-Øst politidistrikt peker også på utfordringer knyttet til de høye grenseverdiene som foreslås av utvalgets flertall og gir sin tilslutning til argumentasjonen til mindretallet i utvalget:

«Sør-Øst politidistrikt støtter mindretallets forslag til terskelverdier og stiller seg bak begrunnelsen. I praksis vil høye terskelverdier nærmest legalisere mindre salg av narkotika, da vi må forvente at selger av narkotika vil tilpasse seg terskelverdiene. Mange av de som selger narkotika i små mengder er også selv brukere, hvilket vil gjøre det bevismessig krevende å motbevise en påstand om at det som er beslaglagt er ment til egen bruk.»⁸³

PolitiHøgskolen viser også til at utvalgets forslag til grenseverdier fremstår som høye og at det kan bidra til at stoff deles eller selges i større grad enn i dag.⁸⁴ Det gjøres oppmerksom på at det i høringsinnspillet fra PolitiHøgskolen er vedlagt uttalelser fra to ulike faggrupper ved høgskolen. Den ene faggruppen støtter forslaget til utvalgets flertall om en avkriminalisering samt forslaget til grenseverdier. Den andre faggruppen støtter

⁷⁹ Troms politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

⁸⁰ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

⁸¹ Sør-Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

⁸² Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

⁸³ Sør-Øst politidistrikt, høringsvar, s. 3.

⁸⁴ PolitiHøgskolens høringsinnspill, s. 2.

ikke utvalgets forslag om en avkriminalisering ut fra vurderinger som er relativt sammenfallende med de som fremkommer fra politidistriktene og særorganene.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet fraråder, som nevnt under punkt 4 i høringssvaret, en avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika. Det følger av dette at Politidirektoratet heller ikke støtter et forslag om at det skal fastsettes grenseverdier for straffrihet.

Dersom det likevel skulle fremmes et lovforslag om avkriminalisering, vil Politidirektoratet sterkt anbefale at grenseverdiene for straffrihet settes på et lavere nivå enn det som foreslås av utvalget, og i særdeleshet grenseverdiene som foreslås av utvalgets flertall.

Politidirektoratet mener at dissensen i utvalget på dette punkt viser hvor krevende spørsmålet om fastsetting av grenseverdier for straffrihet vil være. Forslagene fra utvalgets flertall og mindretall ligger langt fra hverandre. Når det gjelder stoffene heroin, kokain og amfetamin ligger forslaget til utvalgets flertall fem ganger høyere enn forslaget til utvalgets mindretall (hhv. 5 gram og 1 gram). For cannabis har utvalgets flertall lagt seg 3 ganger høyere enn utvalgets mindretall (hhv. 15 gram og 5 gram).

Utvalget har særlig sett hen til reformen som er gjennomført i Portugal. Det er grunn til å bemerke at grenseverdiene som fremmes av utvalgets flertall ligger langt høyere enn de grenseverdiene som praktiseres i Portugal.

Etter Politidirektoratets vurdering er grenseverdiene som utvalgets flertall foreslår satt så høye, at det ikke gir mening å omtale dette som grenser for «mindre kvanta til egen bruk». Direktoratet viser i denne sammenheng til Kripas' innspill knyttet til dette, som er redegjort for tidligere, og tiltrer disse vurderingene. Politidirektoratet støtter begrunnelsen som ligger til grunn for dissensen til mindretallet i utvalget, men mener at selv grenseverdiene som mindretallet foreslår ligger høyt.

Politidirektoratet mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad drøfter hvilke konsekvenser de foreslåtte grenseverdiene kan få for det bredere kriminalitetsbildet og for politiets øvrige kriminalitetsbekjempelse. Høye grenseverdier vil kunne få en rekke utilsiktede konsekvenser. Det er grunn til å anta at kjøpere og selgere vil innrette seg etter grenseverdiene. Utvalgets forslag til hva som skal betraktes som ikke-straffbart innehav av narkotika, ligger høyere enn det som har vært praksis for vurdering av besittelse til egen bruk innenfor dagens regulering. Forslaget vil gjøre det mer utfordrende for politiet å komme til inngrep mot oppbevaring av narkotika med sikte på videresalg. Grenseverdiene skaper også et tosporet system hvor politiet hele tiden må gjøre vurderinger om valg av spor og valg av virkemiddel.

Politidirektoratet vil også påpeke at utvalget selv fremhever at det er usikkerhet rundt hvilke konsekvenser utvalgets forslag vil kunne få for bruk, ved at kjøpere vil kunne komme til å anskaffe og besitte mer narkotika av gangen enn de gjør i dag. Politidirektoratets klare anbefaling er at usikkerhet rundt dette tilsier at terskelverdiene ved en eventuell avkriminalisering må settes på et lavere nivå enn det utvalget foreslår.

Utvalget foreslår grenseverdier kun for utvalgte narkotiske stoffer. For alle øvrige stoffer skriver utvalget at det må foretas en konkret vurdering av om stoffet er til egen bruk

eller ikke.⁸⁵ Politidirektoratet vil understreke at dette vil bli krevende for politiet å håndtere i praksis.

Politidirektoratet stiller seg kritisk dersom det er slik at utvalgets forslag til grenseverdier er tenkt kumulativ. Dersom en person samtidig kan inneha den øvre grenseverdien av en rekke ulike narkotiske stoffer vil det kunne utgjøre en betydelig mengde narkotika med en høy gateverdi. Dette vil gripe langt inn i det som i dag rammes av strl. § 231 og viser med tydelighet at utvalgets forslag omfatter mer enn det som med rimelighet kan betegnes som «besittelse til eget bruk».

⁸⁵ NOU 2019:26, punkt 13.5.2.4, s. 283.

6. Politiets rolle som avdekker

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en modell hvor bruk av og befatning med narkotika til egen bruk avkriminaliseres. Ved en eventuell avkriminalisering vil straffeprosessuelle virkemidler ikke lenger kunne brukes for å avdekke slike handlinger. Utvalget legger likevel til grunn at samfunnet fortsatt bør ha tilgjengelige virkemidler for å avdekke bruk og tilhørende befatning med narkotika. Utvalget skriver:

«Avdekking kan være en forutsetning for tidlig intervensjon for å avverge en uheldig utvikling for den enkelte bruker samt for mulighetene til å motarbeide omsetning av narkotika. Uten virkemidler for avdekking ville for øvrig det fortsatte forbudet mot bruk av narkotika kunne få liten praktisk realitet. Avdekkingen ville i så fall begrense seg til de rene tilfeldighetsfunn.»⁸⁶

Utvalget redegjør i kapittel 14 i utredningen for hvordan ansvaret for avdekking skal håndteres i den foreslåtte modellen. Utvalget legger til grunn at politiet vil spille en viktig rolle i samfunnets samlede innsats knyttet til narkotika, også etter den foreslåtte reformen.⁸⁷

Utvalget foreslår to nye bestemmelser i politiloven, herunder ny § 9 a som skal gi politiet adgang til å foreta visitasjon av person, gjenstand eller oppbevaringssted⁸⁸ og ny § 9 b i politiloven som skal gi politiet adgang til å foreta testing av narkotikapåvirkning. Utvalget legger til grunn at politiet fortsatt skal kunne beslaglegge narkotika som avdekkes, men mener det vil være vanskelig å regulere i hvilke tilfeller politiet skal kunne ta beslag. Utvalget mener det vil være rom for politiet til å foreta en skjønnsmessig vurdering av dette.⁸⁹

Utvalgets mindretall, bestående av utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, mener det er viktig å opprettholde politiets avdekkingsfunksjon.⁹⁰ Mindretallet mener at politiets adgang til å undersøke etter den nye bestemmelsen bør rekke like langt som dagens bestemmelser om straffeprosessuell ransaking.⁹¹

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Troms politidistrikt uttrykker bekymring for at utvalgets forslag vil medføre at politiet avdekker færre tilfeller av bruk og besittelse:

«Troms politidistrikt er opptatt av at den forestående rusreformen ikke skal medføre lavere oppdagelsesrisiko. Samfunnet er ikke tjent med at politiet avdekker færre bruk- og besittelsessaker blant ungdom. Lavere oppdagelsesrisiko

⁸⁶ NOU 2019:26, punkt 14.1, s. 286.

⁸⁷ NOU 2019:26, punkt 14.3.1, s. 293.

⁸⁸ Utvalget har ment at visitasjon skal forstås på samme måte som det brukes i politiloven §§ 7 annet ledd, 7 a første ledd og 10 annet ledd. Utvalget viser her til politilovens forarbeider om at det med visitasjon av person menes ytre besiktigelse av personens kropp og undersøkelse av vedkommendes klær, vesker og øvrig håndbagasje. Se utvalgets drøftelser i punkt 14.3.2.2, s. 294.

⁸⁹ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.4, s. 299. Utvalget drøfter hvorvidt politiet skal kunne beslaglegge narkotika som avdekkes selv om bruk og besittelse av narkotika til egen bruk ikke lenger vil være straffbart. Potensialet for skade som rusbruken kan innebære, spredningsfaren og at forholdet fremdeles er ulovlig, er etter utvalgets syn forhold som taler for at politiet skal kunne foreta beslag.

⁹⁰ NOU 2019:26, punkt 20.3.2.2, s. 364.

⁹¹ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.2, s. 294.

vil kunne få konsekvenser for rusrelatert kriminalitet som vold, overgrep, trafikkisikkerhet, samt sikkerheten på utsatte arbeidsplasser mm.»⁹²

Finnmark politidistrikt uttrykker også bekymring for at utvalgets forslag vil svekke politiets avdekkingsfunksjon. Distriktet gir sin støtte til argumentasjonen som fremmes i dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn og fremhever at dersom politiets avdekkerrolle svekkes, vil det få en rekke konsekvenser:

«Det er viktig å opprettholde politiets avdekkingsfunksjon i det norske samfunnet, både for å muliggjøre tidlig intervensjon hos barn og unge, for å ivareta politiets informasjonstilgang i forvaltningssaker, for å opprettholde en effektiv retur av utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet og for å redusere samfunnsrisikoen.»⁹³

Finnmark politidistrikt uttrykker videre bekymring for at utvalgets forslag vil medføre at det blir vanskeligere for politiet å avdekke salg av narkotika og organisert kriminalitet. Politidistriktet er også kritisk til bestemmelsen om visitasjon, som utvalget foreslår til erstatning for de eksisterende straffeprosessuelle bestemmelsene:

«Utvalget legger til grunn at visitasjon bare kan utføres etter personens skriftlige samtykke. Dersom vedkommende ikke samtykker skal dette forelegges politimesteren eller den han eller hun gir fullmakter til. Dette blir etter vår mening en ordning som fører til en betydelig økning i både ressurs og tidsbruk for politiet. Det er ikke åpenbart hvordan dette skal kunne fungere på en praktisk og hensiktsmessig måte.»⁹⁴

Agder politidistrikt gir også sin støtte til forslaget som fremmes i dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn.⁹⁵

Øst politidistrikt uttrykker i sitt høringsinnspill bekymring for bortfall av straffeprosessuelle hjemler knyttet til avdekking av bruk og besittelse av narkotika:

«Utvalgets forslag begrenser politiets mulighet for å etterforske og bekjempe omsetning av narkotika når det ikke lenger skal være hjemmel for ransaking ved skjellig grunn til mistanke om bruk og besittelse av narkotika. Utvalgets forslag om endring av Politiloven § 9 veier etter vår oppfatning ikke opp for bortfallet av de muligheter man har i dag.»⁹⁶

Nordland politidistrikt uttrykker bekymring knyttet til redusert informasjonstilfang dersom utvalgets forslag besluttet innført. Distriktet er enig i mindretallets vurdering av at politiet sannsynligvis vil bruke betydelige mindre ressurser på å avdekke bruk og besittelse av narkotika. Distriktet tror dette igjen vil resultere i færre saker til forvaltningsenheten, og mener det er sannsynlig at informasjonsmengden i den enkelte sak i mange tilfeller vil bli mindre, noe som igjen også vil resultere i færre reaksjoner i forvaltningssporet.⁹⁷

Oslo politidistrikt har en rekke merknader knyttet til lovforslagene til utvalget og konsekvenser for politiets rolle som avdekker:

⁹² Troms politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

⁹³ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

⁹⁴ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

⁹⁵ Agder politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

⁹⁶ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 3-4.

⁹⁷ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

«Undersøkelsen "tegn og symptomer" og rusmiddeltesting ("hurtigtester") er nå å anse som 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.»⁹⁸

Oslo politidistrikt fremhever videre at et sentralt element i politireformen er økt fokus på politiets kjerneoppgaver, herunder å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet og etterforske og straffeforfølge lovbrudd. Distriktet stiller spørsmål ved om utvalgets forslag lar seg gjenfinne i politilovens § 2 som regulerer politiets oppgaver.⁹⁹ Distriktet fremhever også at utvalgets foreslåtte modell skaper avstand mellom politiets oppgaver og politiets inngrepshjemler. En konsekvens av utvalgets forslag er at politiet mister inngrepshjemler som kan bidra til ivaretagelse av politiets kjerneoppgaver, samtidig som de nye inngrepshjemlene har liten sammenheng med politiets kjerneoppgaver – å skulle henvise til helsehjelp. Distriktet påpeker at dette kan skape praktiske utfordringer for politiet, samtidig som det kan føre til en dreining av politiets oppgaveportefølje, noe som ikke er tilstrekkelig belyst i utredningen.¹⁰⁰ Oslo politidistrikt viser til at avdekkingshjemlene for det utvalget foreslår som straffri bruk og befatning med narkotika, samt ordningen med pålegg om oppmøte for rådgivende enhet, ikke fremstår som en naturlig politioppgave.¹⁰¹

Oslo politidistrikt påpeker videre at forslaget om avkriminalisering også vil få betydning for andre inngrepshjemler, som for eksempel politiloven § 7 første ledd nr. 3 som gir politiet adgang til å gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd.¹⁰² Ulovlig, men avkriminalisert bruk og befatning med narkotika vil ikke gi grunnlag for å gripe inn med hjemmel i denne bestemmelsen og vil således begrense politiets muligheter for å gripe inn for å stanse og avverge de uheldige sidene av befatning med narkotika.

Oslo politidistrikt trekker også frem, i likhet med Kripas, at forslaget kan bidra til økt uklarhet med hensyn til lovvalg. Forslaget vil innebære at politiet vil måtte avgjøre hvorvidt det er politilovens inngrepshjemler eller straffeprosesslovens tvangshjemler som kommer til anvendelse i den konkrete sak, når politiet står overfor en situasjon hvor det må tas stilling til om det dreier seg om en straffri besittelse av narkotika eller straffbar oppbevaring av narkotika. Ettersom det er ulike hjemler for inngrep, ulike materielle vilkår, ulik beslutningskompetanse, ulike krav til oppfølging og ulike konsekvenser for den det gripes inn overfor, er det viktig å være bevisst på om man befinner seg innenfor rammen av straffeprosessloven eller politiloven. Ettersom politiet blir stående i denne valgsituasjonen, oppstår det risiko for at politiet velger feil «spor» (straffesporet eller forvaltningssporet). Distriktet bemerker også at det å legge primærkompetansen til å beslutte visitasjon til politimesteren fremstår som en lite praktisk løsning og vil bryte med hovedregelen i politiloven om at beslutningskompetansen ligger hos den enkelte polititjenesteperson.

⁹⁸ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 5.

⁹⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 5.

¹⁰⁰ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹⁰¹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

¹⁰² Med lovbrudd menes straffbare handlinger, jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 61.

Oslo politidistrikt uttaler videre at:

«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.[...]»¹⁰³

Kripos mener maktanvendelsen knyttet til visitasjon og dermed politiets anholdelse av person synes utilstrekkelig drøftet i utredningen. Etter Kripos' vil skriftlig samtykke være vanskelig å praktisere. Når bruk og besittelse av narkotika til egen bruk ikke sanksjoners utover en oppmøteplikt for rådgivningsenheten i kommunen, kan det være vanskelig å forsvare maktanvendelse ved visitasjon. Kripos fremhever at dette vil sette politiet i en situasjon hvor de innleder politiinngrep, men må avstå fra dette. Mange av disse aktivitetene vil finne sted i offentlig rom og vil kunne være vanskelig å forklare for andre (tilskuere).¹⁰⁴

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter, som nevnt tidligere, ikke utvalgets forslag om en avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika. Politidirektoratet støtter vurderingen til de politidistrikter og særorganer som påpeker at utvalgets foreslåtte modell om avkriminalisering, samt bortfall av straffeprosessuelle virkemidler, vil få konsekvenser for politiets arbeid knyttet til avdekking av bruk og besittelse av narkotika.

Politidirektoratet deler synet til mindretallet i utvalget om at politiets avdekkingsfunksjon er viktig, blant annet for å muliggjøre tidlig intervensjon hos barn og unge.¹⁰⁵ Selv om utvalget foreslår nye hjemler i politiloven §§ 9a og 9b, er imidlertid Politidirektoratets syn at forslaget er problematisk. Direktoratet støtter Øst politidistrikt i at forslaget til nye bestemmelser i politiloven ikke veier opp for bortfallet av de etterforskningsskritt man i dag kan benytte gjennom straffeprosessuelle hjemler.

Utvalget foreslår videre at det skal foreligge et skriftlig samtykke dersom personer skal visiteres.¹⁰⁶ Dersom vedkommende ikke samtykker skriftlig til visitasjon, kan visitasjon kun skje etter beslutning fra politimester eller den han/hun bemyndiger. Dersom opphold antas å forspille formålet med undersøkelsen, f.eks. at personen får anledning til å kvitte seg med det undersøkelsen tar sikte på å avdekke, kan polititjenestepersonen på stedet beslutte å gjennomføre undersøkelsen.¹⁰⁷ Etter Politidirektoratets syn vil innhenting av skriftlig samtykke, eller eventuelt beslutning fra politimesteren eller den vedkommende bemyndiger, utfordre politiets effektivitet og ressursbruk. Forslaget anses som lite praktisk og hensiktsmessig. Videre vil direktoratet påpeke at en slik ressursbruk står i

¹⁰³ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 8.

¹⁰⁴ Kripos' høringsinnspill, s. 9.

¹⁰⁵ NOU 2019:26, punkt 20.3.2.2, s. 364.

¹⁰⁶ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.5, s. 299.

¹⁰⁷ NOU 2019:26, punkt 22.4.1, s. 373.

kontrast til et eventuelt resultat av en visitasjon, som bl.a. er frivillig helsemessig rådgivning. Politidirektoratet støtter de politidistrikter og særorganer som stiller seg kritiske til dette forslaget.

Formålet med visitasjon i ny § 9b i politiloven er å avdekke bruk og/eller besittelse av narkotika for eventuelt å kunne gi et pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet. Rådgivningsenheten skal først og fremst gi helsemessig rådgivning og oppmøte hos rådgivningsenheten vil være basert på frivillighet. Politidirektoratet mener at en frivillig helsemessig rådgivningskonsultasjon ikke står i forhold til maktanvendelsen som en visitasjon er og kan oppleves som.

I forslaget til ny § 9a kan politiet beslaglegge og tilintetgjøre narkotika som innehas uten lovlig adgang. Utvalget antar at narkotika i saker som omfattes av den foreslåtte modellen, så langt det lar seg gjøre, bør søkes identifisert av personell i politidistriktet, uten at det må foretas en analyse av stoffet hos Kripos.¹⁰⁸ Politidirektoratet mener at slike beslag rutinemessig bør sendes til Kripos, som har særlig kompetanse på dette feltet. Dette er viktig for avklaring av stofftype, stoffets renhet og styrkegrad, kvantum, samt for forsvarlig destruksjon. Det gjør også at det finnes ett sted med nasjonal oversikt over trender i antall beslag, mengde og type stoffer i markedet osv.

Politidirektoratet bemerker videre at dersom ny § 9a vedtas vil politiet få to sett regler for å undersøke om en person innehar/besitter/oppbevarer narkotika – gjennom henholdsvis politiloven og straffeprosessloven. Vi bemerker at politipatruljen er vant til å ta vanskelige avgjørelser knyttet til lovvalg og vurderinger på stedet. Politidirektoratet er likevel enig med Kripos og Oslo politidistrikt i at det i en del tilfeller vil være vanskelig å vurdere om det er det ene eller det andre regelsettet som kommer til anvendelse. Det avgjørende vil normalt være hvor stort kvantum narkotika mistanken gjelder.¹⁰⁹ Direktoratet viser i denne sammenheng til følgende eksempel fra Oslo politidistrikts hørings svar, som synliggjør vanskelige vurderinger politiet vil måtte ta:

«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?»¹¹⁰

Politidirektoratet vil bemerke at gjennom ransaking og beslag etter dagens modell, skaffes viktig informasjon for å jobbe inn mot brukere og for å avdekke salgsapparat og bakmenn knyttet til omsetning av narkotika. Videre fremskaffes ofte mye informasjon gjennom avhør. Forslaget til lovendringer vil innebære en stor grad av begrensning for politiets mulighet for sikring av bevis i potensielt større saker, og reduserer oppdagelsesrisikoen for mer alvorlig narkotikakriminalitet. Dette vil også kunne redusere politiets muligheter for å fremskaffe kunnskap om stoffene, om utviklingen i hvilke stoffer som er tilgjengelige, nye stoffer på markedet og annen informasjon som gjør at politiet i

¹⁰⁸ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.5, s. 299.

¹⁰⁹ Kripos' høringsinnspill, s. 14.

¹¹⁰ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 8.

større grad kan forebygge bedre og sette inn innsatsen mot de farligste/nye stoffene og miljøene deretter.

Politidirektoratet har ikke funnet grunn til å kommentere utforming av reglene som er foreslått i politiloven nærmere.

7. Pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet

Utvalgets forslag

Utvalgets foreslåtte modell innebærer at politiet ved avdekking av brudd på forbudet om bruk av og befatning med narkotika til egen bruk, skal kunne pålegge den enkelte en oppmøteplikt for en rådgivende enhet for narkotikasaker i kommunen.¹¹¹ Dette foreslås tatt inn som en ny § 9c i politiloven.¹¹²

Politiets pålegg etter politiloven ny § 9c vil være en sivilrettslig avgjørelse. Politiet skal kun kunne pålegge personer som er tatt for bruk, innehav og erverv av narkotika til egen bruk, oppmøteplikt i helse- og omsorgstjenesten i kommunen.¹¹³ Utvalget mener det ikke er nødvendig med en forkynning av pålegget etter bestemmelsene i domstolloven, men at det vil være tilstrekkelig at politiet forsikrer seg at meddelelsen av pålegget mottas av pliktsubjektet på den mest hensiktsmessige måten i den enkelte sak.¹¹⁴ Utvalget drøfter i punkt 14.3.3.2 hvorvidt politiet skal fastsette et bestemt oppmøtetidspunkt, slik som i Portugal-modellen, men viser til at det i den norske modellen må tas hensyn til at kapasitet, kompetanse og tjenestetilbud vil være svært forskjellig i ulike kommuner og regioner, noe som kan få betydning for hvordan pålegget helt konkret bør utformes.¹¹⁵ Utvalget mener at formålet med å pålegge oppmøte kan oppnås uten at politiet nødvendigvis fastsetter et bestemt tidspunkt i pålegget.

Politiets pålegg om oppmøte vil etter utvalgets syn være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser og derfor vil kunne påklages. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse. Utvalget legger derfor til grunn at bl.a. reglene om klagerett i forvaltningsloven kommer til anvendelse.¹¹⁶

Utvalget anbefaler at brudd på pålegg om oppmøteplikt ikke skal møtes med noen form for sanksjoner eller konsekvenser og at ordningen skal være samtykkebasert.¹¹⁷ Utvalget drøfter likevel i punkt 15.9.2.5 hvorvidt fraværet av administrative sanksjoner kan komme i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs narkotikakonvensjoner, men konkluderer med at den foreslåtte modellen ikke kommer i konflikt med disse forpliktelsene.

For det tilfellet den foreslåtte modellen anses for ikke å oppfylle Norges forpliktelser eller narkotikakonvensjonene med tilstrekkelig grad av sikkerhet, foreslår utvalget et alternativ hvor det kan ilegges administrativt pengegebyr som en reaksjon på manglende oppfyllelse av møteplikten. Utvalget understreker at overtredelsesgebyr ikke bør kunne benyttes overfor personer med alvorlig rusproblematikk og avhengighet.¹¹⁸

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

¹¹¹ Den rådgivende enheten skal enten opprettes i hver kommune eller gjennom interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner der dette fremstår som hensiktsmessig. Denne enhetens hovedfunksjon skal være å gi råd, informasjon og veiledning til de personer som ilegges møteplikt for enheten på bakgrunn av bruk eller befatning med narkotika til egen bruk.

¹¹² NOU 2019:26, punkt 23.4.3, s. 377.

¹¹³ NOU 2019:26, punkt 15.3, s. 308.

¹¹⁴ NOU 2019:26, punkt 14.3.3.2, s. 301.

¹¹⁵ NOU 2019:26, punkt 14.3.3.2, s. 301-302.

¹¹⁶ NOU 2019:26, punkt 14.3.5, s. 303.

¹¹⁷ NOU 2019:26, punkt 15.9.2.2, s. 322.

¹¹⁸ NOU 2019:26, punkt 15.9.2.5, s. 325-326.

Flere politidistrikter og særorganer støtter et forslag om at kommunene i større grad skal involveres i oppfølgingen av brukere av narkotika. Samtidig er det sider ved utvalgets forslag om oppmøteplikt som både politidistrikter og Kripos oppfatter som problematiske. Det knytter seg blant annet til:

- Hvorvidt oppmøteplikten i realiteten er å betrakte som et pålegg.
- Utvalgets forslag om at modellen skal være basert på frivillighet/samtykke.
- At det ikke er knyttet sanksjoner til manglende oppfyllelse av oppmøteplikten og mulige konsekvenser for politiets autoritet.
- Hvorvidt kommunene vil ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere de nye foreslåtte oppgavene uten at det tilføres ekstra midler.
- Hvorvidt forslaget vil innebære en utvidelse av politirollen.

Flere politidistrikter påpeker at det er uheldig at utvalget bruker formuleringen «pålegg» i forslag til ny bestemmelse i politiloven § 9c. Møre og Romsdal politidistrikt uttaler at:

«Dette oppleves som uheldig lovgivningsteknikk. Det er lange tradisjoner for at brudd på pålegg fra politiet skal ha en konsekvens. Den foreslåtte bestemmelse kan bidra til å bryte ned respekten for politiets pålegg. I tilfeller som dette, der brudd på pålegg ikke skal ha noen konsekvens, burde en heller benytte formuleringer som "henvise", "invitere til", "gi tilbud om" e.l. Dette ville også være mer dekkende for realiteten, nemlig at brukeren får et tilbud som han/hun kan velge å ikke benytte seg av.»¹¹⁹

Oslo politidistrikt mener også det er uheldig å benytte begrepet «pålegg» om noe som ikke er et pålegg, og viser til at:

«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.»¹²⁰

Finnmark politidistrikt peker på at en mulighet kan være at oppmøteplikten i stedet inngår som en bestanddel i ulike alternative straffereaksjoner og at den utformes slik at den får konsekvenser dersom pålegget ikke følges:

«I og med at en unnlattelse av å møte ikke får noen konsekvenser, så er dette etter vårt syn en noe naiv tilnærming til den forventede effekten av et pålegg om å møte til rådgivning. Når det blir kjent at det ikke får noen konsekvenser, så frykter vi at de fleste benytter seg av muligheten til ikke å møte selv om de har fått et pålegg. (...)

Etter vårt syn vil det være en bedre tilnærming å starte med å styrke helsevesenets oppfølging av rusavhengige og opprette rådgivningsenheter for rusbrukere før man går til det skrittet å avkriminalisere bruk. Denne typen tjenester vil også kunne inngå som en del av ulike alternative straffereaksjoner.»¹²¹

¹¹⁹ Møre og Romsdal politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

¹²⁰ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 16.

¹²¹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

Flere politidistrikter uttrykker også bekymring for at utvalgets forslag kan få negative følger for politiets autoritet. Nordland politidistrikt mener bruken av pålegg hvor manglende oppfølging ikke kan sanksjoneres fremstår som selvmotsigende, samtidig som det svekker politiets autoritet og legitimitet i samfunnet.¹²² Vest politidistrikt mener at manglende konsekvenser av å bryte pålegget vil kunne svekke politiets autoritet, noe som vil gjøre politiets hverdag vanskeligere.¹²³ Sør-Vest politidistrikt fremhever det samme i sitt høringsinnspill:

«Det bør ikke være tvil om politiets rolle i samfunnet. Det innebærer blant annet at det skal ha konsekvenser for den enkelte å ikke følge politiets pålegg. Utvalgets forslag innebærer at dette ikke lenger er gjeldende for narkotika, og dette har etter vårt syn betydelige negative konsekvenser. Det vil undergrave autoriteten til politiet – også på andre områder enn narkotika – når innbyggere berettiget kan utfordre politiets pålegg.»¹²⁴

Oslo politidistrikt mener også at manglende sanksjonsmuligheter kan gjøre at politiets pålegg oppfattes som illusorisk.¹²⁵

Trøndelag politidistrikt mener det er behov for å vurdere nærmere i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig med et pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet:

«Etter politidistriktets syn må det avgjørende hensynet bli om personen har et reelt behov for oppfølging fra helsepersonell. For eksempel bør pålegg normalt ikke være aktuelt for dem som i utvalgets forslag betegnes som rekreasjonsbrukere, det vil si voksne personer som ikke har en ruslidelse. Videre vil det, som det påpekes i forslaget, ikke nødvendigvis være riktig å reagere med pålegg overfor de som tilhører vedvarende åpne rusmiljøer, hvis politiet er kjent med at disse enten allerede mottar oppfølging fra helsepersonell eller motsetter seg dette.»¹²⁶

Flere politidistrikter stiller spørsmål ved hvorvidt kommunene vil ha kapasitet til å håndtere de foreslåtte rådgivningsenhetene uten tilførsel av ekstra midler. Sør-Øst politidistrikt understreker at kommunene må gis tilstrekkelige ressurser og kan ikke se at dette er tilstrekkelig belyst eller utredet. Når det ikke er mulig å angi sikkert hvilken effekt avkriminalisering vil ha, mener distriktet det er desto viktigere at hjelpeapparatet gis tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og at denne kapasiteten er på plass før en eventuell lovendring. Politidistriktet mener det ikke synes som om utvalget har tatt hensyn til at en endring av lovverket kan øke hjelpebehovet.¹²⁷

Agder politidistrikt er i utgangspunktet positive til at politiet kan beslutte oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet, men påpeker at dersom dette skal ha noe betydning for personer med rusavhengighet, må det følges opp med tilstrekkelig kapasitet og riktige tiltak.¹²⁸

¹²² Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹²³ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 10.

¹²⁴ Sør-Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

¹²⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 15.

¹²⁶ Trøndelag politidistrikts høringsinnspill, s. 5.

¹²⁷ Sør-Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

¹²⁸ Agder politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

Politi­høgskolen mener at forslaget til oppmøteplikt i utgangspunktet fremstår som en god ordning, men at det imidlertid er «... grunn til å stille spørsmål ved om hvilken verdi denne ordningen har når den er basert på frivillighet».¹²⁹

Kripos peker i sitt høringsinnspill på at forslaget, etter deres oppfatning, vil innebære en utvidelse av politirollen:

«En konsekvens av forslaget om at politiet skal beslutte oppmøteplikt vurderes av Kripos som en utvidelse av politirollen, til å pålegge helsefremmende aktiviteter. Det er vanskelig å se dette på annen måte enn at politimyndighet skal anvendes for gi informasjon eller tilby behandling for en relativt begrenset, om enn alvorlig, helseskadelig aktivitet. Vi tviler på at noe tilsvarende ville blitt foreslått for tilfeller der politiet avdekker helseskadelig kosthold, farlige tilstander av overvekt, underernæring eller for den del der noen utsetter seg for særlig forurensede omgivelser. Politiets inngrep ved helseskade har tradisjonelt vært tydeligst knyttet til å avverge den mer umiddelbare helsefaren, og da i form av "redning".

Politiets oppgaver er utførlig beskrevet i politiloven § 2, men det er forutsatt at andre offentlige tjenester bærer primæransvar for å følge opp hendelser som politiet i sin brede tjenesteform avdekker. Kripos ser det som en tydelig del av politiets oppgave å avdekke et illegalt rusmisbruk, men kan vanskelig se at etaten bør gis ansvar for helsefremmende tiltak knyttet til rusmisbruk. Der politiet har kjennskap til bekymringsfull omgang med narkotika må politiet ha rett og kanskje også plikt til å informere helse- og sosialtjenesten om dette.»¹³⁰

Politidirektoratets vurdering

Hvorvidt dagens regulering skal erstattes av en modell hvor bruk og besittelse av narkotika til egen bruk møtes med pålegg om oppmøteplikt for en rådgivningsenhet, som i det vesentlige vil være samtykkebasert, er en politisk beslutning. Politidirektoratet vil imidlertid peke på noen forhold som bør utredes nærmere før en slik beslutning eventuelt treffes. Forholdet til forvaltningsloven kommenteres også særskilt nedenfor.

Politidirektoratets vurdering er at oppmøteplikten slik denne skisseres i utvalgets utredning fremstår som lite reell. Det er opp til den enkelte hvorvidt de ønsker å følge pålegget de får fra politiet. Brudd på oppmøteplikten møtes ikke med noen form for konsekvens fra samfunnets side. Politidirektoratet mener at plikten dermed mister sitt reelle meningsinnhold og at det fremstår som misvisende når utvalget betegner dette som en «plikt». Politidirektoratet støtter vurderingen fra de politidistrikter som påpeker at det er uheldig at utvalget omtaler dette som et «pålegg». Det fremstår i større grad som et «tilbud».

Utvalgets forslag blir for lite forpliktende for den som bryter forbudet om bruk og besittelse av narkotika. Slik forslaget er utformet fremstår det som sannsynlig at mange vil unnlate å møte opp. Det vil selvfølgelig raskt bli kjent at det ikke får noen konsekvenser dersom man unnlater å følge politiets pålegg. Tiltaket utvalget foreslår vil i så fall miste den ønskede effekten. Skal oppmøteplikten ha noen som helst funksjon som en plikt, må det knyttes en konsekvens til manglende oppfølging.

Politidirektoratet er derfor av den klare oppfatning at brudd på et eller annet tidspunkt må møtes med en form for sanksjon fra samfunnets side. På et eller annet tidspunkt må

¹²⁹ Politi­høgskolens høringsinnspill, s. 2.

¹³⁰ Kripos' høringsinnspill, s. 8-9.

samfunnets behov for å skjermes for negative forhold knyttet til bruk og besittelse av narkotika, veie tyngre enn hensynet til den enkeltes rett til å ruse seg fritt. Fraværet av konsekvenser ved manglende oppfølging av pålegget om oppmøteplikt, samt den gjennomgående vektleggingen av frivillighet og samtykke i utvalgets utredning, gjør at den foreslåtte modellen kan bli oppfattet i befolkningen som en *de facto* legalisering.

Politidirektoratet viser også til mandatet til utvalget hvor det synes å ligge som en forutsetning at det skal være en sanksjon i bunn. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt utvalgets forslag her er i samsvar med mandatet.

Politidirektoratet er i likhet med flere av politidistriktene og særorganene bekymret for hvilken betydning forslaget kan få for samfunnets syn på politiets rolle og autoritet. Det er uheldig å introdusere et såkalt «pålegg» hvor den enkelte står fritt til å følge dette eller ikke. Dette kan få negative konsekvenser for politiets autoritet og skape uklarhet rundt politiets rolle i samfunnet.

Politidirektoratet vil anbefale at det utredes nærmere hvordan en oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet kan utformes. For det første bør det sees nærmere på hvordan dette i større grad kan innrettes som en plikt, hvor det er knyttet en sanksjon til manglende oppfyllelse av plikten. En slik sanksjonsmulighet begrunnes med at det vil være både i rusbrukerens, pårørendes og samfunnets interesse at man kommer til tidlig inngripen for å avverge en uheldig utvikling. Utvalget viser selv i kapittel 6 i utredningen til erfaringer med rusreform i en rekke andre land. Her gis det flere eksempler på modeller hvor manglende oppfølging, eller gjentatte brudd, kan møtes med ulike former for sanksjoner. Utvalget er særlig bedt om å se hen til Portugal-modellen. Utvalget går derimot i mer liberal retning, ved at det ikke foreslås noen form for sanksjon knyttet til manglende oppfølging. Politidirektoratet er ikke kjent med hvorvidt noe land har introdusert en tilsvarende modell som utvalget her foreslår.

Politidirektoratet merker seg at utvalget mener at den foreslåtte modellen oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs narkotikakonvensjoner. Samtidig foreslår utvalget, for det tilfellet den foreslåtte modellen anses for ikke å oppfylle Norges forpliktelser eller narkotikakonvensjonene med tilstrekkelig grad av sikkerhet, et alternativ hvor det kan ilegges administrativt pengegebyr som en reaksjon på manglende oppfyllelse av møteplikten. Direktoratet mener at de folkerettslige forpliktelsene bør avklares tydelig før man treffer en beslutning om hvordan oppmøtepålegget skal utformes.

Politidirektoratet mener det bør utredes nærmere hvorvidt den foreslåtte oppmøteplikten kunne inngått som en bestanddel i eksisterende alternative straffereaksjoner. Det er flere politidistrikter som peker på denne mulighet og at dette fremstår som en mer hensiktsmessig innretning. Det er verdt å se nærmere på hvorvidt oppmøteplikt kan utformes som en påtaleunntatelse med vilkår. Politidirektoratet mener dette kan ivareta formålet på en bedre måte. Modellen vil bli mer forpliktende ved at den inneholder en sanksjonsmulighet ved manglende oppfølging. Dette vil kunne sikre at samfunnet får bedre mulighet for tidlig inngripen og tilrettelegging for videre oppfølging.

Tanken bak alternative straffereaksjoner er at den som har begått en ulovlig handling skal hjelpes best mulig tilbake til samfunnet. Det er likevel viktig at bruk av alternative straffereaksjoner ikke fører til en unødig belastning for mulige pårørende, samfunnet

eller for den omhandlede. Ut fra dette bør det som et alternativ også vurderes om gjentatte brudd på oppmøteplikten kunne medføre sanksjoner. Dette må kunne utledes av at forholdet fortsatt anses å være ulovlig. Det er også lagt vekt på at det både er i rusbrukerens, rusbrukerens pårørende og samfunnets interesse at rusbrukeren kommer i en form for behandling. Direktoratet vil imidlertid påpeke at en økonomisk sanksjon i seg selv ikke vil ha nevneverdig effekt. Det vises i den forbindelse også til at utvalget selv under punkt 12.4 uttaler: «*Utvalget anerkjenner at det er av betydning å sørge for en adekvat håndhevingsintensitet når det gjelder narkotikalovbrudd*».¹³¹

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag om opprettelse av kommunale rådgivningsenheter kan være et positivt tiltak, men at det er behov for mer utredning rundt innretningen av tiltaket. Det fremstår som uklart hvordan dette skal finansieres innenfor dagens budsjetttrammer slik utvalget forutsetter. Det vises i denne sammenheng til at Oslo Economics, i vedlegget til utredningen, anslår at tiltaket vil koste mellom 200-700 mill. kroner i årlig drift. De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag fremstår som mangelfullt utredet.

Særlig om forholdet til forvaltningsloven

I utredningens punkt 14.3.3.3 drøfter utvalget hvorvidt politiets pålegg om oppmøteplikt skal anses som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Utvalget legger til grunn at pålegg om oppmøte gjelder en handleplikt og at «*[b]rudd på handleplikten kan igjen lede til konsekvenser og faller dermed i utgangspunktet inn under definisjonen av "enkeltvedtak", jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.*»¹³² Utvalget konkluderer med at de beste grunner taler for å anse politiets illeggelse av pålegg i den enkelte sak som et enkeltvedtak. En konsekvens av at pålegg om oppmøteplikt anses som enkeltvedtak, er at forvaltningslovens klageregler kommer til anvendelse.¹³³

Politidirektoratet har ikke hatt anledning til å gå inn på en nærmere vurdering av hvorvidt politiets pålegg etter utvalgets foreslåtte modell skal anses som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler eller ikke, da vi mener det ikke foreligger tilstrekkelig vurderingsgrunnlag i utredningen. Direktoratet stiller imidlertid spørsmål ved om et frivillig pålegg om oppmøte, hvor brudd på pålegg ikke medfører noen konsekvenser, kan anses for å være bestemmende for rettigheter eller plikter for den det gjelder. Politidirektoratet har heller ikke hatt anledning til å vurdere nærmere hvilke konsekvenser en eventuell klageadgang vil medføre for politiets forvaltningsvirksomhet.

Utvalget legger i punkt 16.3 opp til at det må etableres et system for illeggelse av møteplikt og angir nærmere hvordan saksgangen og prosessen skal være fra politiet sender melding om oppmøte og frem til gjennomføring av møtet. Det stilles her noen særskilte krav til hva melding skal inneholde og når denne skal sendes fra politiet til kommunal rådgivningsenhet. I punkt 16.4 drøftes særskilt hvordan politiets pålegg til barn og unge skal gjennomføres. Uten at direktoratet har tatt nærmere stilling til utvalgets foreslåtte saksgang, mener direktoratet det er uheldig at dette kun er omtalt kort i utredningen ettersom det potensielt vil kunne få stor betydning for hvordan saksbehandlingen av disse sakene skal foregå i politiet. Vi viser til at utvalget legger opp

¹³¹ NOU 2019:26, punkt 12.4, s. 267.

¹³² NOU 2019:26, punkt 14.3.3.3, s. 302.

¹³³ NOU 2019:26, punkt 14.3.5, s. 303.

til at melding fra politiet bør sendes «straks og senest innen én virkedag»¹³⁴, noe som fremstår som en svært kort frist.

Etter direktoratets syn er det behov for at det utredes nærmere hvorvidt politiets pålegg skal anses som enkeltvedtak med de følger det får for krav til saksbehandlingen, herunder klageadgangen. All den tid utvalget uansett foreslår at det skal være frivillig å møte opp til samtale hos kommunal rådgivningsenhet, kan det stilles spørsmål ved hva som eventuelt oppnås ved en klageadgang. Videre bør det utredes nærmere hvilken betydning forslaget om pålegg om oppmøteplikt og den foreslåtte saksgangen knyttet til melding til kommunal rådgivningsenhet som utvalget legger opp til, vil kunne få for politiets forvaltningsvirksomhet.

Direktoratet mener det er uheldig at disse spørsmålene ikke er drøftet nærmere, når forslaget innebærer at politiet pålegges nye oppgaver og det foreslås enkelte krav til hvordan politiets saksbehandling knyttet til melding om pålegg til kommunal rådgivningsenhet skal gjennomføres. Forslagene vil potensielt kunne få stor betydning for hvordan politiet må arbeide og prioritere disse sakene. Politidirektoratet er derfor uenig i utvalgets uttalelser i punkt 19.3.3 og 19.4.3 når det konkluderes med at forslaget ikke antas å få noen økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet.

Ettersom det også er usikkert hvor mange saker om bruk og besittelse av narkotika som politiet vil avdekke, mener direktoratet det er viktig å utrede nærmere hvilke konsekvenser forslaget om pålegg om oppmøteplikt vil kunne få for politiet.

¹³⁴ NOU 2019: 26, punkt 16.3.1.1, s. 333.

8. Alternative straffereaksjoner

Utvalgets forslag

Utvalget har i henhold til mandatet blant annet blitt bedt om å utrede hvorvidt og i så fall på hvilken måte dagens alternative straffereaksjoner, vilkår ved påtaleunntatelse mv. som benyttes ved bruk og besittelse av narkotika til egen bruk, skal inngå i modellen.¹³⁵

Utvalget redegjør for ulike alternative straffereaksjoner i kapittel 10. I kapittel 15.7 stilles spørsmålet om disse reaksjonene bør inngå i utvalgets modell. Her skriver utvalget:

«Alternative straffereaksjoner forutsetter at en handling er straffbar. Etter rusreformen vil ikke det lenger være tilfelle for bruk, innehav og erverv av narkotika til egen bruk, og det vil således ikke være aktuelt å innlemme noen former for straffereaksjoner innenfor den modellen utvalget her foreslår. Alternative straffereaksjoner skal etter utvalgets oppfatning forbeholdes personer som dømmes for forhold som ikke omfattes av utvalgets forslag til avkriminalisering.»¹³⁶

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Det går igjen i flere av høringsinnspillene fra politidistrikter og særorganer at det bør utredes nærmere hvorvidt alternative straffereaksjoner kan inngå i modellen.

Møre og Romsdal politidistrikt mener det vil være svært mye å hente på å videreføre det arbeidet som gjøres i dag innenfor en strafferettslig ramme, samtidig som det satses videre på det forebyggende elementet i politiet:

«NOU 2019:26 har fått tittelen "Rusreform- fra straff til hjelp". Tittelen bærer bud om at straff faller bort, og hjelp kommer. Spørsmålet er om det er nødvendig å velge straff eller hjelp, eller om man kan bygge videre på dagens system og si ja takk til begge deler. Man må da sørge for at straff ikke står i veien for hjelp til de rusavhengige.

I Norge har vi (...) kommet langt i å utvikle "skreddersydde" straffereaksjoner, særlig når det gjelder oppfølging og straffereaksjoner mot barn og unge. Spørsmålet er om det ikke bør satses enda mer på en utvikling av dette sporet, enn å satse på en rusreform der usikkerhetsmomentene knyttet til virkninger i samfunnet er store.

Om ønskelig kan det innenfor dagens ordning foretas endringer i straffeloven som i enda større grad sikrer at straff ikke står i veien for hjelp for de rusavhengige i situasjoner der de er motivert for å motta hjelp, eller det kan gis sentrale påtaledirektiver som sikrer det samme.»¹³⁷

Flere peker på at det allerede i dag er en omfattende bruk av alternative straffereaksjoner overfor unge for forhold som gjelder bruk og besittelse av narkotika og at det bør bygges videre på dette.¹³⁸ Det pekes på potensialet som ligger i bruk av påtaleunntatelse med vilkår, f.eks. gjennom ungdomskontrakt eller ruskontrakt. Flere

¹³⁵ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 20.

¹³⁶ NOU 2019:26, punkt 15.7, s. 318.

¹³⁷ Møre og Romsdal politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

¹³⁸ Det vises f.eks. til høringsinnspill fra Agder politidistrikt (s. 4), Troms politidistrikt (s. 3) og Trøndelag politidistrikt (s. 8-9).

trekker også frem ungdomsoppfølging som en aktuell reaksjon når ungdom vurderes å ha et oppfølgingsbehov.

Finnmark politidistrikt mener man bør se nærmere på muligheten for alternative straffereaksjoner som innebærer overføring til helsevesenet:

«Finnmark politidistrikt mener at intensjonen bak rusreformen kan ivaretas ved å innføre mulighet for overføring til helsevesenet som en alternativ straffereaksjon, uten å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika. Videre mener vi at alternative straffereaksjoner bør benyttes i større grad overfor målgruppen barn og unge førstegangsbrukere.»¹³⁹

Finnmark politidistrikt skriver videre om utvalgets forslag om et pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet at denne type tjenester vil kunne inngå som en del av ulike alternative straffereaksjoner.¹⁴⁰

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at spørsmålet om hvorvidt alternative straffereaksjoner bør inngå i modellen ikke er tilstrekkelig utredet. Utvalget legger tidlig i utredningen premisser til grunn som lukker muligheten for alternative løsninger og modeller. Den tolkningen av mandatet som utvalgets flertall legger til grunn, har blitt førende for de drøftinger som gjøres i utredningen. Dette resulterer i en relativt summarisk diskusjon av spørsmålet i mandatet om hvorvidt alternative straffereaksjoner kan inngå i modellen.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt utredningsinstruksen er fulgt i tilstrekkelig grad. Direktoratet viser til Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) punkt 1-1. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom bl.a. å identifisere alternative tiltak. Det er viktig å avklare virkninger av mulige alternativer før man gjennomfører politisk vedtatte tiltak.¹⁴¹ I veilederen til utredningsinstruksen står det blant annet:

«Vurder alternative tiltak som innebærer bruk av ulike type virkemidler (reguleringer, økonomiske, pedagogiske). Vurder også ulike varianter og utforming av både en eventuell regulering eller andre tiltak.»¹⁴²

Politidirektoratet støtter vurderingene til de politidistrikter og særorganer som påpeker at det vil være mye å hente på å bygge videre på dagens alternative straffereaksjoner. Dette er et felt hvor det har skjedd store endringer gjennom de senere år. Det vil være nyttig å ha en grundig gjennomgang av erfaringer på feltet før det tas stilling til en endelig modell.

Utvalget påpeker at det ikke finnes mange studier gjort av påtaleunntatelser med vilkår om oppfølging og bruk av ruskontrakter.¹⁴³ Politidirektoratet er enig i at dette er et felt hvor det er behov for mer kunnskap og forskning. Utvalget peker flere steder på behov for mer kunnskap om effekter av reaksjonene og kan synes å bruke dette som et argument for endring i retning av den modellen de foreslår. Politidirektoratet vil til dette påpeke at det ikke foreligger noen kunnskap eller erfaringer om effektene av den

¹³⁹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

¹⁴⁰ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹⁴¹ Utredningsinstruksen punkt 2-1; Direktoratet for økonomistyring 2018, s. 13.

¹⁴² Direktoratet for økonomistyring 2018, s. 26.

¹⁴³ NOU 2019:26, punkt 10.3.2, s. 219.

modellen utvalget foreslår, siden en tilsvarende modell ikke er introdusert i noe annet land.

Politidirektoratet synes det er av særlig interesse å se nærmere på hvordan helserettede tiltak i større grad kan inngå som bestanddel i påtaleunndatelse med vilkår.

Politidirektoratet støtter forslaget fra Finnmark politidistrikt om å se nærmere på dette spørsmålet. Oppmøteplikten som utvalget foreslår kan etter Politidirektoratets mening vurderes som en bestanddel i påtaleunndatelse med vilkår, men da med en sanksjon knyttet til manglende gjennomføring.

Reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging trådte i kraft 1. juli 2014.

Ungdomsstraff er et alternativ til ubetinget fengsel eller lengre samfunnsstraff og kommer til anvendelse når unge begår alvorlig kriminalitet.¹⁴⁴ Ungdomsoppfølging kommer til anvendelse ved lovbrudd som ikke er så alvorlige at ungdomsstraff er aktuelt og hvor det vurderes at tett oppfølging vil kunne forebygge ny kriminalitet.¹⁴⁵ Utvalget drøfter ikke hvilke konsekvenser en avkriminalisering vil ha for disse straffereaksjonene.

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag vil få konsekvenser for begge reaksjoner, men særlig for ungdomsoppfølging. Sistnevnte reaksjon kan bli benyttet overfor bruk og besittelse av narkotika, der det vurderes å være et oppfølgingsbehov og hvor oppfølging kan bidra til å forebygge ny kriminalitet. Ofte vil likevel bruk og besittelse av narkotika være ett av flere elementer som ligger til grunn for at det gis ungdomsoppfølging. Det kan for så vidt være tilfelle også ved ungdomsstraff, men her vil hovedlovbruddet alltid være alvorlig kriminalitet.

En av bestanddelene i begge reaksjoner er en ungdomsplan med krav den unge forplikter seg til å følge. Dersom ungdommene bryter kravene i planen vil det kunne få konsekvenser i form av strengere kontroll og tettere oppfølging. Brudd kan medføre at saken går tilbake til påtalemyndigheten eller domstolen. Dersom utvalgets forslag blir vedtatt må det antas at vilkår om å avstå fra rus eller å delta i ulike oppfølgingstiltak knyttet til rus, ikke kan inngå på samme måte som i ungdomsplanen i dag. Det vil i hvert fall ikke kunne inngå på en slik måte at det kan vurderes brudd på grunnlag av bruk eller besittelse av narkotika. Dette vil kunne påvirke gjennomføringen av reaksjonene – men det er vanskelig å vurdere akkurat hvilke følger dette vil kunne få.

Politidirektoratet vil også vise til at reaksjonene har vært gjenstand for en følgeevaluering fra Nordlandsforskning.¹⁴⁶ Direktoratet er kjent med at det arbeides med oppfølging av denne i Justis- og beredskapsdepartementet. Dette arbeidet er det også viktig å se hen til i den videre oppfølgingen av rusreformutvalgets innstilling.

Det er også verdt å gå tilbake til rapporten *Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd*, som ble utarbeidet av en tverrsektoriell arbeidsgruppe på oppdrag fra Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i 2011. Her ble det foreslått bruk av motivasjonssamtaler eller et mer langvarig intervensjonsprogram som nye reaksjoner ved bruk og besittelse av narkotika.¹⁴⁷ Dette er ikke tatt videre i utvalgets innstilling.

Alternative straffereaksjoner er slik politiet ser det et godt virkemiddel som kan balansere enkeltindividers behov for hjelp og oppfølging med samfunnets behov for en

¹⁴⁴ Prop. 135 L (2010-2011).

¹⁴⁵ Prop. 57 L (2013-2014).

¹⁴⁶ Andrews og Eide 2019.

¹⁴⁷ Justis- og politidepartementet 2011.

reaksjon overfor ulovlig bruk og besittelse av rusmidler. Politidirektoratet mener at utvalget ikke gjør en reell drøfting av hvorvidt alternative reaksjoner kan inngå i modellen. Dette er en mangel, siden dette er nevnt eksplisitt i utvalgets mandat. Politidirektoratet mener dette spørsmålet må utredes nærmere før det tas endelig stilling til modell.

9. Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid overfor barn og unge

Utvalgets forslag

Forslaget fra utvalgets flertall innebærer ingen differensiering mellom ulike målgrupper, og inkluderer dermed også barn og unge. Det er dissens i utvalget rundt tolkning av utvalgets mandat. Mindretallet, bestående av utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, forstår mandatet slik at utvalget skal fremme forslag om en modell som er avgrenset til personer med rusavhengighet.¹⁴⁸

Utvalget har diskutert hvorvidt barn og unge burde følges opp utenfor utvalgets foreslåtte modell:

«Etter utvalgets syn er det verken kostnadseffektivt eller faglig hensiktsmessig å lage to spor for reaksjoner på egen narkotikabruk basert på alder, hvorav det ene ligger i helse- og omsorgstjenesten og det andre for eksempel i barneverntjenesten. Utvalgets oppfatning er at barn og unge bør omfattes av den foreslåtte reaksjonsmodellen. Det vil imidlertid kunne være andre tiltak som er relevante overfor barn enn overfor voksne, herunder tiltak i barneverntjenesten som kan iverksettes uten barnets samtykke.»¹⁴⁹

Utvalget foreslår at den rådgivende enheten i kommunen styrkes med barnevernfaglig kompetanse i saker som omhandler barn og unge under 18 år. Den mindreårige innkalles sammen med foreldre eller foresatte, men rådgivningsenheten kan gjøre unntak for dette når særlige grunner tilsier det. Barn over 16 år kan etter eget ønske gjennomføre samtalen alene eller med annen tillitsperson enn foreldre eller foresatte til stede.¹⁵⁰

Øvrige momenter i utvalgets utredning angående målgruppen barn og unge berøres der dette tas opp i den følgende vurderingen.

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Det er en gjennomgående tilbakemelding i høringsssvarene fra politidistrikter og særorganer at utvalgets forslag til avkriminalisering vil gi et uheldig signal til barn og unge. Det er grunn til å anta at det vil endre holdninger til narkotika og at det kan medføre økt bruk av narkotika blant barn og unge.

En annen tilbakemelding som går igjen i høringsinnspillene fra politidistrikter og særorganer er at utvalgets forslag vil gjøre det vanskeligere for politiet å kunne gripe inn tidlig overfor barn og unge som har utfordringer knyttet til rus og kriminalitet. Flere peker på at rus ofte er en del av et mer sammensatt bilde, hvor det også blir begått annen type kriminalitet eller er bekymring for dette. Utvalgets forslag vil, dersom det gjennomføres, rokke ved politiets rolle i det kriminalitets- og rusforebyggende arbeidet.

Nordland politidistrikt skriver i sitt høringsinnspill at «[p]olitiet vil med dette få en meget begrenset rolle i det forebyggende arbeidet opp mot rus og narkotika».¹⁵¹

Øst politidistrikt mener utvalgets forslag vil få konsekvenser for muligheten for tidlig intervensjon:

¹⁴⁸ Jf. omtalen av utvalgets mandat i punkt 3 i høringssvaret.

¹⁴⁹ NOU 2019:26, punkt 2.4, s. 35.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 13.

«Vår bekymring ligger særlig i at reformforslaget fremstår som uhensiktsmessig i et forebyggende og proaktivt perspektiv (...).

Øst politidistrikt erfarer som nevnt tidligere at mange ungdommer tror at avkriminalisering er det samme som legalisering, og vi frykter at det samtidig oppfattes som et signal om at bruk av narkotika ikke er så farlig. Dette er bekymringsfullt fordi ungdom er en sårbar gruppe hvor tidlig og adekvat innsats kan ha stor betydning.

Når det gjelder ungdom i en utprøvnings- eller begynnende misbruksfase så har politiet i dag et effektivt og godt tilbud til oppfølging. Vår erfaring tilsier at samfunnet vil miste muligheten til å gi denne gruppen nødvendig oppfølging dersom tiltak er frivillig. Vi mister derfor en god mulighet til å hindre en negativ utvikling.»¹⁵²

Oslo politidistrikt peker på at utvalgets forslag vil medføre begrensninger i politiets inngrepsmuligheter. Muligheten til å pålegge bekymringssamtale etter politiloven § 13 vil bortfalle for de forhold utvalget foreslår gjort straffrie. Selv om utvalgets forslag til oppmøteplikt kan komme til erstatning for dette, mener Oslo politidistrikt at det vil være uheldig å stenge for bruk av bekymringssamtale som et virkemiddel.¹⁵³

Oslo politidistrikt peker også på at utvalgets forslag vil begrense politiets muligheter til å fremskaffe opplysninger av betydning for barnevernet:

«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 viderefremmes til barnevernet, men disse inngrepshjemlene vil på langt nær gi den samme muligheten til å avdekke omfanget og de nærmere omstendighetene omkring bruken/misbruket.»¹⁵⁴

Oslo politidistrikt viser også til mulige konsekvenser for innsatsen for rusfrie skolemiljøer, men *«... 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».*¹⁵⁵

Agder politidistrikt peker på at utvalgets forslag vil få konsekvenser for de alternative reaksjoner som i dag benyttes overfor mindreårige:

¹⁵² Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 8.

¹⁵³ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹⁵⁴ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 6-7.

¹⁵⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 11.

«Utvalgets forslag (hvis det skal gjelde for alle brukergrupper) vil kunne medføre at politiet mister muligheten til å hjelpe mindreårige som bruker narkotika gjennom alternative straffereaksjoner. Blant annet gjennom bruk av ungdomskontrakter (påtaleunntatelsene med vilkår).»¹⁵⁶

Agder politidistrikt viser til samarbeidet med kommunene for å sikre at ungdomskontraktene får skreddersydde hjelpetiltak. Det vises til bruk av hasjavvenningsprogram som eksempel på et oppfølgingstiltak. Agder politidistrikt uttrykker også bekymring for at utvalgets forslag kan påvirke muligheten til å bruke reaksjonen ungdomsoppfølging (som blant annet kan ilegges gjennom en påtaleunntatelse med vilkår). Det uttrykkes generell bekymring for hvorvidt man kan få til gode straffegjennomføringer for annen alvorlig kriminalitet gjennom henholdsvis ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, dersom man ikke får til gode tiltak mot rusanvendelsen i ungdomsplanen som følger opp den enkelte unge.

Innlandet politidistrikt gir i sitt høringssvar en særskilt omtale av TIUR-modellen (Tidlig intervensjon, unge og rus), siden utvalget redegjør for denne under punkt 10.3.3 i utredningen. TIUR-modellen startet opp i Ringsaker kommune i 2010, men i dag benyttes metodikken i flere kommuner i Innlandet politidistrikt. Formålet med TIUR er å forebygge utvikling av rusproblemer og kriminalitet blant unge opp til 24 år som har debutert med narkotika. Tverretattlig samarbeid står helt sentralt i modellen for å sikre at ulike etaters virkemidler benyttes til det beste for de unge. For å komme i posisjon til å hjelpe har man i stor grad benyttet seg av politiets virkemidler i form av bekymringssamtaler samt strafferettslige reaksjoner, i hovedsak påtaleunntatelse med vilkår. Det uttrykkes bekymring for at utvalgets forslag kan medføre at man fratas muligheten for denne type tiltak.¹⁵⁷

Vest politidistrikt viser til prosjektet *Tidlig Ute* i Bergen, som også har hatt gode resultater. Det argumenteres mot å ta bort eksisterende virkemidler som har vist seg å virke for mange unge.¹⁵⁸

Finnmark politidistrikt peker på at det ligger et stort potensiale i bedre forebygging, særlig i det tverretattlige samarbeidet. Politidistriktet mener det er behov for å utrede en ny modell som i større grad kombinerer ulike strategier i arbeidet mot narkotika:

«Vi ser det som nødvendig å be utvalget om å komme med forslag til annen modell, hvor rusutvalget bør gis et utvidet mandat der forebygging og kontroll blir innbakt i utredningen videre og hvor en ser på muligheten til å kombinere helsehjelp med individuelt tilpassede straffereaksjoner. Vi støtter forslaget om å utvikle ruspolitikk rettet mot rusavhengige, men Norge må ikke senke terskelen for bruk av narkotika blant unge. Samfunnsgevinsten er enorm av å holde narkotikabruk nede, samtidig som det er åpenbart at den ville vært enda større dersom vi får til bedre individuelt tilpassede hjelpetiltak innenfor helse for de som er rusavhengige.»¹⁵⁹

Møre og Romsdal politidistrikt uttrykker skuffelse over at utvalget ikke i større grad drøfter utfordringer knyttet til barn og unge og at det ikke foreslås egne ordninger for denne gruppen: *«Vi frykter at konsekvensene for barn og unge kan bli nokså alvorlige dersom rusreformen vedtas i samsvar med forslaget.»¹⁶⁰* Det vises til at det gjennom de

¹⁵⁶ Agder politidistrikt høringsinnspill, s. 4.

¹⁵⁷ Innlandet politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

¹⁵⁸ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹⁵⁹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 19-20.

¹⁶⁰ Møre og Romsdal politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

senere år har vært en økt satsing på det forebyggende arbeidet i forbindelse med gjennomføringen av politireformen. Det argumenteres for å bygge videre på dette samarbeidet og det arbeidet som skjer innenfor dagens rettslige ramme:

«Samarbeidet med kommunene har blitt tettere, og i flere kommuner er det et svært fruktbart samarbeid mellom det politifaglige elementet og den kompetansen som finnes i kommunene til å hjelpe barn ut av rusproblematikk. (...)

«Det synes å være svært mye å hente på å videreføre det arbeidet som gjøres i dag innenfor en strafferettslig ramme. En viktig nøkkel her vil være å beholde de straffeprosessuelle inngangene til tvangsinngrep som politiet har i dag, fortsette å satse på det forebyggende elementet i politiet, bli enda bedre på å skreddersy straffereaksjonene tilpasset den enkelte samtidig som kommunene/helsevesenet settes bedre i stand til å hjelpe.»¹⁶¹

Sør-Vest politidistrikt uttrykker også bekymring for konsekvensene av at utvalget ikke skiller mellom unge brukere og etablerte rusmisbrukere og mener dette er en fundamental svakhet i utvalgets innstilling:

«Målet med å jobbe forebyggende mot narkotikabruk i ungdomsmiljøene, er ikke å straffe, men å beskytte ungdom mot rusavhengighet. Målet er at ungdommen skal få hjelp. I møte med ungdommer som blir tatt med narkotika, blir våre tjenestepersoner i en del tilfeller møtt med kommentarer om at narkotika snart vil bli legalisert uansett. Vi kan ikke forvente at befolkningen generelt – og ungdom spesielt – skal forstå forskjellen mellom avkriminalisering og legalisering. Det blir vanskelig å skape forståelse for at det er ulovlig å være i besittelse av narkotika, men samtidig ikke straffbart.»¹⁶²

Troms politidistrikt fremhever det arbeidet som har vært gjort med å utvikle alternative reaksjoner overfor ungdom:

«Troms politidistrikt mener at en mer human ruspolitikk ikke er å la være å avdekke bruk og besittelse, men heller å ytterligere tilpasse og forbedre reaksjon/oppfølging. Norge er i dag langt fremme når det gjelder alternative straffereaksjoner for ungdom, eksempler på dette er ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og ruskontrakter.»¹⁶³

Trøndelag politidistrikt mener også at man bør se videre på muligheten for å bygge videre på eksisterende alternative reaksjoner:

«Et alternativ til de endringer som foreslås er å endre konsekvensene av de straffbare handlingene. Det er allerede i dag store muligheter for alternative reaksjoner - spesielt overfor de under 18 år - gjennom påtaleunntatelser, ungdomskontrakter og ungdomsstraff. En utvikling av disse reaksjonsformene vil øke samfunnets mulighet til å hjelpe da det her foreligger en sanksjonsmulighet. Dette er ofte nødvendig for at målgruppen skal motta hjelp. I utvalgets forslag ligger ingen slike sanksjonsmuligheter.»¹⁶⁴

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet mener at utvalget i for liten grad vektlegger det forebyggende formål som ligger til grunn for politiets virksomhet. Utredningens omtale av politiet er i all

¹⁶¹ Møre og Romsdal politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

¹⁶² Sør-Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

¹⁶³ Troms politidistrikts høringsinnspill, s. 3.

¹⁶⁴ Trøndelag politidistrikts høringsinnspill, s. 8.

hovedsak knyttet til kontroll og straffeforfølgning. Det gis riktignok en omtale av politiets forebyggende rolle under punkt. 11.4 i utredningen, men denne er kortfattet og relativt overfladisk.

Politiet har etter politiloven § 1 annet ledd et bredt samfunnsoppdrag:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

Forebygging er en hovedstrategi for politiet. Dette står helt sentralt i gjennomføringen av virksomhetsstrategien *Politiet mot 2025*.¹⁶⁵ Barn og unge er en særskilt prioritert målgruppe i politiets forebyggende arbeid. Tidlig innsats og samvirke mellom aktører på tvers av samfunnssektorer er grunnleggende prinsipper som legges til grunn i arbeidet overfor denne målgruppen. Tidlig innsats er viktig fordi det er i ung alder at grunnlaget for livsløpet legges. Forebyggende innsats på et tidlig stadium vil kunne snu en uheldig utvikling. Samvirke mellom aktører er viktig fordi ulike tjenester har ulike virkemidler til rådighet i det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Politidirektoratet er overrasket over at utvalget ikke finner grunn til å differensiere mellom ulike brukergrupper. Det synes åpenbart at barn og unge som prøver narkotika må møtes med en annen tilnærming enn personer som allerede har en tung rusproblematikk. Det vil være liten gevinst av utvalgets foreslåtte modell dersom denne i realiteten legger begrensninger på det forebyggende arbeidet og reduserer samfunnets mulighet for tidlig intervensjon.

De aller fleste barn og unge blir ikke registrert for kriminalitet. Av de som blir anmeldt gjelder det for de fleste kun for ett eller et fåtall straffbare forhold. Kun en mindre gruppe av barn og unge blir registrert for gjentatte tilfeller av kriminalitet, hvorav noen for til dels svært alvorlig kriminalitet. Det er slik at noen få barn og unge står for en relativt stor andel av den totale registrerte barne- og ungdomskriminaliteten i Norge. Politiet erfarer at denne gruppen av barn og unge har sammensatte utfordringer. Bruk og befatning med narkotika er svært ofte en del av dette utfordringsbildet. I det praktiske forebyggende arbeidet er det derfor av stor betydning at disse faktorene sees i sammenheng. Politiet er svært klar over at andre aktører ofte besitter de nødvendige forebyggende tiltakene og deltar aktivt i det tverretatlige rus- og kriminalitetsforebyggende samarbeidet.

Det er i dag etablerte tverretatlige strukturer som skal bidra til å sikre et godt samarbeid mellom politi og andre aktører. Politidirektoratet vil her særlig trekke frem politiråd og SLT (Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak).

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom politi og kommune, hvor målet er å bidra til samvirke om forebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Politiet har inngått et politirådssamarbeid med samtlige av landets kommuner. Flere steder trekkes andre lokale aktører, som næringsliv og frivillig sektor inn i samarbeidet. Det gjennomføres også pilotprosjekter hvor dette forsøkes formalisert.

SLT er en samarbeidsmodell som omtrent halvparten av landets kommuner har valgt i sitt arbeid overfor barn og unge. Alle de større og folkerike kommunene har organisert arbeidet i henhold til denne modellen. Andre kommuner har organisert arbeidet etter andre modeller, og politiet samarbeider med kommunene uavhengig av hvilke modeller som velges for samarbeidet lokalt.

¹⁶⁵ Politidirektoratet 2017.

Politidirektoratet mener at utvalget underkommuniserer betydningen av det etablerte samarbeidet for å forebygge rus og kriminalitet blant barn og unge. Det foregår svært mye godt forebyggende arbeid innenfor rammen av disse strukturene. Det er overraskende at utvalget i så liten grad drøfter det forebyggende arbeidet overfor barn og unge. Politidirektoratet mener det må ligge fast at det er et mål fra samfunnets side å kunne gripe inn tidlig overfor barn og unge som står i fare for å utvikle et rusmiddelmisbruk. I tillegg til at dette utgjør en helserisiko for enkelte, utgjør det også en risiko for utøvelse av annen type kriminalitet med de konsekvenser det fører med seg for den enkelte, deres pårørende, nærmiljø og for samfunnet som helhet.

Politidirektoratet mener at utvalgets forslag vil gjøre det vanskeligere for samfunnet å komme i posisjon til å hjelpe barn og unge som er i risikozonen. For det første er det grunn til refleksjon rundt hvilken signaleffekt samfunnet gir til barn og unge dersom narkotika avkriminaliseres. Flere av politidistriktene og særorganene berører dette i sine høringsinnspill. Det er grunn til uro når politidistriktene rapporterer at de i dialog med unge møter en mer liberal holdning til narkotika. Politidirektoratet mener det særlig er grunn til å ta på alvor at flere av politidistriktene opplever at unge viser til samfunnsdebatten og uttrykker en forventning om at narkotika vil bli avkriminalisert. Politiet erfarer også at mange unge oppfatter en avkriminalisering som en legalisering. Politidirektoratet mener det kommunikasjonsmessig vil bli en krevende oppgave å skulle formidle at narkotika er ulovlig, men samtidig ikke straffbart.

Utvalgets forslag vil medføre at muligheten for å kunne pålegge en bekymringssamtale etter politilovens § 13 vil bortfalle for de forhold som utvalget foreslår som ikke straffbare. Konsekvensene av at dette bortfaller drøftes derimot ikke. Politidirektoratet støtter de politidistrikter som påpeker at det er uheldig dersom politiet ikke lenger kan benytte bekymringssamtalen som et forebyggende verktøy overfor denne type forhold. Det er her særlig viktig å fremheve at rus og kriminalitet ofte er en del av et sammensatt bilde. Verktøyet gir en mulighet for tidlig intervensjon for å hindre en negativ utvikling hos den unge.

I den relativt kortfattede omtalen av politiets forebyggende arbeid mener Politidirektoratet at utvalget også har en upresis bruk av kunnskap. Et eksempel på dette er omtalen av politiets bekymringssamtale:

«Forskningslitteraturen belyser imidlertid at det kan knytte seg flere problematiske forhold til politiets bruk av bekymringssamtale. Et generelt kritisk punkt i tiltak som er basert på tidlig intervensjon, er faren for uhensiktsmessig stemping og stigmatisering. Særlig problematisk kan dette være når bekymringssamtalen er påtvunget. Selv om tidlig intervensjon gjennom bekymringssamtalen i mange tilfeller vil være et bidrag for å bevisstgjøre, informere og påvirke ungdom, er det samtidig viktig at politiet er bevisst på å vurdere hensiktsmessigheten av iverksetting av en bekymringssamtale. Når politiet velger å involvere seg, må de også vurdere mulige konsekvenser. For enkelte ungdommer kan en slik kontakt oppleves mer som et belastende inngrep enn som hjelp. Intervensjon gjort på feil tid og på feil måte kan ha negative konsekvenser i den forstand at den kan forsterke den individuelle skamfølelsen og opplevelsen av å være annerledes og mindreverdige, samtidig som den subkulturelle statusen knyttet til et kriminelt utenforskap og rus kan utvikles og forsterkes.»¹⁶⁶

Politidirektoratet mener at fremstillingen kan gi et misvisende inntrykk. Utvalget viser her til flere kilder, hvor problemstillingen verken har fokus på politiet som sådan eller

¹⁶⁶ NOU 2019:26, punkt 11.4.3.2, s. 239.

mer spesifikt på politiets bekymringssamtale. Det burde her fra utvalgets side vært presisert at problemstillingen forskningen løfter frem er knyttet til tidlig intervensjon generelt. En relevant kilde det vises til er derimot studien *Kriminalitetsforebygging på norsk – en kunnskapsoversikt* utarbeidet av Siv Rebekka Runhovde og Pernille Erichsen Skjevraak ved Politihøgskolen. Det er riktig at Runhovde og Skjevraak i sin kunnskapsoppsummering peker på en rekke utfordringer knyttet til politiets bruk av bekymringssamtale, herunder balansen mellom tidlig intervensjon og faren for stigmatisering. Samtidig understrekes det at det foreligger lite forskning på dette og at «... det er derfor vanskelig å si noe konkret og endelig om dette som et kriminalitetsforebyggende tiltak». ¹⁶⁷ Politidirektoratet er enig i at det her er behov for mer kunnskap. Utvalgets fremstilling av dette er derimot egnet til å gi et misvisende inntrykk av at vi allerede har denne kunnskapen i dag.

Det er etablert en rekke gode eksempler på tverrsektorielle samarbeidsmodeller som kommer til benyttelse i oppfølgingen av barn og unge som begår narkotikaovertrettelser. Innlandet politidistrikt viser for eksempel i sitt hørings svar til TIUR-modellen. ¹⁶⁸ TIUR har blitt evaluert av Høgskolen i Innlandet og her konkluderes det med at modellen motiverer ungdom til å ta bedre valg:

«Selv om TIUR i utgangspunktet kan oppfattes som en straff, erfarer de fleste ungdommene at det er tiltak som gir de en mulighet til å reflektere rundt sitt rusmiddelbruk. Det handler om å tilrettelegge for at ungdommene på sikt gjør gode valg, uten å frata de ansvar for sine handlinger. TIUR lykkes i stor grad med dette.» ¹⁶⁹

Vest politidistrikt viser i sitt hørings svar til gode resultater med prosjektet *Tidlig Ute* i Bergen. ¹⁷⁰ Politidirektoratet vil fremheve at det finnes en rekke tilsvarende eksempler på gode løsninger som er utviklet som en del av det lokale rus- og kriminalitetsforebyggende samarbeidet som er etablert rundt omkring i norske kommuner. Det bør bygges videre på denne type eksisterende samarbeid i fremtiden. Politidirektoratet mener at utvalget i for liten grad har sett hen til eksisterende tverretatlige tiltak og samarbeidsmodeller.

Politidirektoratet mener at det er en klar mangel i utvalgets utredning at muligheten for videreføring og videreutvikling av alternative straffereaksjoner overfor unge ikke drøftes nærmere. Dette fremheves av flere politidistrikter og særorgan og Politidirektoratet deler dette synet. Det vises for øvrig til omtale under punkt 8 i dette hørings svaret.

Politidirektoratet stiller også spørsmål rundt konsekvensene utvalgets forslag vil kunne få for samarbeidet mellom skole og politi. Utvalget skriver:

«Når narkotikabruk og visse former for befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk ikke lenger medfører et straffansvar, vil det etter utvalgets syn heller ikke være naturlig at skolen involverer politiet på enkeltsaksnivå dersom det ikke også er mistanke om straffbare forhold. Utvalget vil imidlertid presisere at det fortsatt vil være full anledning til dialog mellom skole og politiet i kriminalitets- og rusforebyggende arbeid som ikke omhandler enkeltpersoner konkret, for eksempel gjennom modellen Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Dersom skolen mistenker at elever eller utenforstående på skolens område

¹⁶⁷ Runhovde og Skjevraak 2018, s. 48.

¹⁶⁸ Innlandet politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

¹⁶⁹ Baklien og Bye 2017, s. 5.

¹⁷⁰ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

har befatning med narkotika som utgjør straffbare handlinger etter utvalgets foreslåtte reform, for eksempel salg eller oppbevaring av narkotika for andre, fremstår derimot melding om forholdet til politiet i utgangspunktet som en naturlig del av skolens håndtering av situasjonen.»¹⁷¹

Dette vil etter Politidirektoratets vurdering kunne medføre en innskrenkning i skolens praksis knyttet til å melde bekymring til politiet. Terskelen for å ta kontakt med politiet vil kunne bli høyere – blant annet på grunn av usikkerhet knyttet til hvorvidt forholdet medfører et straffansvar. Dette vil kunne bidra til å svekke politiets rolle som avdekker. Politidirektoratet kan ikke se at utvalget har vurdert eventuelle uheldige konsekvenser dette kan ha for kontakten og informasjonsflyten mellom skole og politi og det generelle forebyggende samarbeidet mellom etatene.

Politidirektoratet mener det er grunn til å anerkjenne at Norge har et lavt omfang av bruk av narkotika blant barn og unge. Den europeiske skoleundersøkelsen ESPAD (The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) samler inn data om bruk av rusmidler blant 15-16-åringer i Europa. Mellom 1995 og 2015 har det blitt gjennomført 6 surveys i 48 europeiske land. ESPAD 2015 samlet inn data fra i overkant av 96 000 elever fra 35 land. Norge er blant de land hvor det rapporteres lavest bruk av illegale rusmidler:

«Lifetime use of illicit drugs varied considerably across the ESPAD countries. In the Czech Republic, 37 % of the students reported having used any illicit drug at least once, which was more than twice the average of 18 %. Students in Bulgaria, France, Liechtenstein and Monaco also exhibited high levels of drug use experience (30-32 %). Particularly low levels (10 % or less) of illicit drug use were noted in Albania, Cyprus, the Faroes, Finland, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Moldova, Montenegro, Norway, Sweden and Ukraine.»¹⁷²

Det mest brukte illegal rusmidlet er cannabis. Norge ligger også her blant de laveste i omfang av bruk i aldersgruppen:

«On average, 16 % of the students have used cannabis at least once in their lifetime. The country with the highest prevalence was the Czech Republic (37 %). High prevalence rates (30 % or more) were also reported in France, Liechtenstein and Monaco. The lowest levels of cannabis use (4-7 %) were reported in Albania, Cyprus, the Faroes, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Moldova, Norway and Sweden.»¹⁷³

Resultatene fra den norske delen av ESPAD-undersøkelsen er presentert i en rapport fra Folkehelseinstituttet, skrevet av Elin K. Bye og Astrid Skretting. Andelen som oppga at de noen gang hadde brukt cannabis var på 6,5 prosent i 2015. Andelen som oppga bruk i løpet av de siste 12 månedene var 5,3 prosent, mens den for bruk i løpet av de siste 30 dager lå på 2 prosent. Andelen som oppga noen gang å ha brukt andre narkotiske stoffer enn cannabis (amfetamin, kokain osv.) har ligget jevnt på rundt 1 prosent i alle undersøkelsesårene. Bye og Skretting skriver at Norge i alle undersøkelsesårene i ESPAD har vært blant landene med lavest andel blant 15-16 åringer som oppga å ha brukt cannabis henholdsvis noen gang, i løpet av de siste 12 månedene, og i løpet av de siste 30 dagene.¹⁷⁴

Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører årlige spørreundersøkelser om narkotikabruk i Norge, på bestilling fra Folkehelseinstituttet (FHI). Disse viser at cannabis er det mest

¹⁷¹ NOU 2019:26, punkt 14.2.6, s. 292.

¹⁷² <http://www.espad.org/report/summary>

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Bye og Skretting 2017, s. 7.

brukte illegale rusmidlet i Norge. Andelen som oppgir cannabisbruk har holdt seg på et stabilt nivå i årene 2012-2019. Blant de som rapporterer bruk i løpet av de siste 12 måneder eller de siste 4 uker, er det en høyere andel i de yngre aldersgruppene. Det er en økning i andelen som rapporterer bruk blant unge i alderen 16-20 år.¹⁷⁵

Data fra de nasjonale Ungdata-undersøkelsene kan også tyde på en økning i bruk av cannabis blant ungdom:

«Omfanget av hasjrøyking endret seg lite blant elever på ungdomstrinnet fra ungdatabålingene startet i 2010 og fram til 2016. De siste to årene registrerer vi en økning. Tallene på videregående viser også en økning, fra 14 prosent i 2015 til 18 prosent i 2018 blant gutter og fra 9 til 11 prosent blant jentene. Også andelen som har blitt tilbudt hasj eller marihuana har økt markant.»¹⁷⁶

I arbeidet videre frem mot en endelig rusreform må det tas hensyn til at Norge har et lavt omfang av bruk blant unge. Det må sikres at innretningen på reformen ikke medfører høyere risiko for økt bruk. Politidirektoratet viser i denne sammenheng til en undersøkelse gjennomført høsten 2019 av Sentio, på oppdrag fra Actis. Her fikk unge i alderen 15-20 år spørsmålet: «Regjeringen jobber nå med å legge frem en rusreform, der man snakker om at bruk og besittelse av narkotika skal bli avkriminalisert. Hva tror du dette betyr?» Det var 40 prosent av ungdommene som svarte at de tror det betyr at narkotika skal bli lovlig.¹⁷⁷ Hele 70 prosent av de spurte oppga at de tror flere vil prøve illegale rusmidler dersom det ikke gir en reaksjon.¹⁷⁸

Politidirektoratet anbefaler at det i det videre arbeidet sees nærmere på muligheten for å ha en egen innretning for barn og unge. Det bør vurderes nærmere hvorvidt alternative reaksjoner kan inngå som en bestanddel i modellen. Det er etablert et godt tverretattlig samarbeid om rus- og kriminalitetsforebygging som det bør trekkes veksler på i det videre arbeidet frem mot en endelig rusreform.

¹⁷⁵ Folkehelseinstituttet 2020 b.

¹⁷⁶ Bakken 2019, s. 103.

¹⁷⁷ Actis 2020.

¹⁷⁸ Aftenposten 22. desember 2019.

10. Konsekvenser for politiets forvaltningsoppgaver

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en modell der bruk og besittelse av narkotika til egen bruk skal være straffritt, men fremdeles ulovlige handlinger som kan utløse en reaksjon i form av oppmøteplikt for en rådgivningsenhet i kommunen. Utvalget legger til grunn at avkriminalisering isolert sett vil innebære at grunnlaget for å innhente og lagre informasjon om innbyggernes rusbruk i forvaltningssaker faller bort:

«Isolert sett vil en avkriminalisering innebære at grunnlaget for å innhente og lagre slik informasjon faller bort. Derimot kan lagring av informasjon i forbindelse med politiets håndheving av et sivilrettslig forbud trolig danne grunnlag for et informasjonstilfang i den utstrekning dette anses forholdsmessig og saklig nødvendig.

I hvilken grad informasjonstilfanget til politiets forvaltningsvirksomhet som berører innbyggernes narkotikabruk vil bli påvirket av en avkriminalisering og innføring av et sivilrettslig forbud, vil i stor grad avhenge av politiets ressursbruk og i hvilken grad mulighetene for avdekking av bruk av narkotika endres som følge av avkriminalisering (se ovenfor).»¹⁷⁹

Utvalgets mindretall mener at flertallets foreslåtte modell vil svekke politiets mulighet til å ivareta det kriminalitetsforebyggende samfunnsoppdraget i politiets forvaltningsvirksomhet. Mindretallet fremhever at anmeldelser og andre straffesaksdokumenter i bruk-, besittelses-, og oppbevaringssaker er en viktig informasjonskilde i politiets edruehetsvurderinger som foretas i en rekke forvaltningssaker i politiet. Mindretallet uttaler blant annet at:

«Dersom man legger til grunn en endret politipraksis med mindre avdekking, vil informasjonstilfanget til politiets forvaltningsvirksomhet bli mindre. I tillegg vil informasjonsmengden i den enkelte sak i mange tilfeller bli mindre. Dette fordi saker som i dagens modell ville vært gjenstand for etterforskning (inkludert avhør av siktede med dertil høy informasjonsmengde om siktedes forhold til narkotika), i utvalgets forslag ikke underlegges etterforskning. I stedet vil avdekkingssakene trolig kun inneholde et registreringsskjema for tid, sted, situasjon og mengde.»¹⁸⁰

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Flere politidistrikter uttrykker bekymring for at utvalgets foreslåtte modell vil redusere politiets informasjonstilfang, noe som igjen vil få betydning for politiets forvaltningsvirksomhet og informasjonsgrunnlaget som politiets forvaltningssaker baserer seg på.

Nordland politidistrikt er kritiske til den foreslåtte modellen og mener den med stor sannsynlighet vil medføre at politiet ikke får den nødvendige informasjonen for å kunne drive forebyggende virksomhet og ivareta forvaltningsmessige oppgaver. Distriktet deler bekymringen til utvalgets mindretall om at informasjonstilfanget til politiets forvaltningsvirksomhet vil bli betydelig svekket som følge av forslaget og at det er

¹⁷⁹ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.7, s. 266.

¹⁸⁰ NOU 2019:26, punkt 20.3.3, s. 364.

sannsynlig at politiet vil bruke mindre ressurser på å avdekke bruk og besittelse av narkotika. Dette vil kunne føre til færre saker for forvaltningsenhetene i politiet.¹⁸¹

Agder politidistrikt er også enige i mindretallets uttalelser, men bemerker at manglende informasjonsgrunnlag vil få betydning for edruelighetsvurderingen i langt flere saker enn de som nevnes av mindretallet i punkt 20.3.3.¹⁸² Distriktet fremhever at anmeldelser og andre straffesaksdokumenter i bruk-, besittelse- og oppbevaringssaker er en viktig informasjonskilde i politiets edruelighetsvurderinger og at en avkriminalisering vil redusere muligheten til å avdekke rusmisbruk, som igjen vil kunne ha konsekvenser for politiets trafikksikkerhetsarbeid. Det vil også få betydning for edruelighetsvurderingene i forvaltningssaker som blant annet søknad om våpen, førerkort og kjøreseddel, vurderinger som foretas etter yrkestransportloven (kjøreseddel, transportløyve, drosjeløyve), alkoholloven og serveringsloven (salg, skjenking, servering) og vaktvirksomhetsloven (vaktelskap, vektere, egenvakthold, ordensvakter).¹⁸³

Finnmark politidistrikt redegjør særskilt for skikkethets- og edruelighetvurderingen som foretas i saker om erverv av førerrett, erverv av våpen, tillatelse til å bedrive persontransport mot vederlag (kjøreseddel) og tillatelse til å være ordensvakt. Det vises til distriktets vurderinger vedrørende dette i sin helhet.¹⁸⁴

Finnmark politidistrikt slutter seg til mindretallets merknader og mener det er viktig å opprettholde politiets avdekkingsfunksjon i det norske samfunnet, både for å muliggjøre tidlig intervensjon hos barn og unge, for å ivareta politiets informasjonstilfang i forvaltningssaker, for å opprettholde effektiv retur av utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet og for å redusere samfunnsrisikoen. Distriktet bemerker at straffelovens og straffeprosesslovens regler retter seg mot lovbrudd som allerede er begått eller forsøkt begått, mens politiets forvaltningshjemler gjør det mulig for politiet å gripe inn før alvorlige hendelser skjer.¹⁸⁵

Flere høringsinnspill fremhever viktigheten av politiets forebyggende arbeid i forvaltningssporet og enhetene er bekymret for at forslaget vil medføre at politiet vil måtte nedprioritere avkriminalisert atferd til fordel for avdekking og forebygging av straffbare handlinger. Dersom bruk og besittelse av narkotika avkriminaliseres, vil slike opplysninger ikke lenger være relevante i vandelsvurderingen i politiets forvaltningssaker. Dette vil igjen kunne få betydning for beslutningsgrunnlaget i politiets forvaltningssaker og vanskeliggjøre for eksempel vurderingen av hvorvidt en person anses edruelig eller ikke. Øst politidistrikt fremhever at dersom politiet ikke kan foreta en vandelsvurdering av personer fordi politiet mangler tilstrekkelig informasjon om personens rusmiddelbruk, kan dette få betydelige samfunnsmessige konsekvenser.¹⁸⁶

Politidirektoratets vurdering

Forebygging av kriminalitet og uønskede hendelser er politiets hovedstrategi. Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter samfunnsoppdraget om å arbeide forebyggende for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1 (2). Til sammenligning med de reaktive beslutningene

¹⁸¹ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 6.

¹⁸² Agder politidistrikts høringsinnspill, s. 3-4.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Finnmark politidistrikts høringsinnspill s. 7-11.

¹⁸⁵ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

¹⁸⁶ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 5-7.

i straffesporet, er de administrative forvaltningsvedtakene proaktive. De bærende hensyn i forvaltningssporet vil variere på bakgrunn av det aktuelle fagområdet. Lovgivningen på forvaltningsområdene avhenger ikke av lovligheten av rusmidlene, men knytter seg til blant annet edruehetspliktene og skikkethetsvurderinger. Formålet er å hindre fremtidige ulykker og kriminelle handlinger tilknyttet våpen, førerett, vandel, hund, vaktvirksomhet, brukthandel, kjøreseddel osv.

Innhenting av informasjon til politiets forvaltningsoppgaver – Kort om dagens praksis

Politiet har med arbeidsmetodikken *Forebygging gjennom forvaltning* til hensikt å øke bevisstheten og kunnskapen om at bruk av forvaltningshjemplene vil kunne forebygge kriminalitet. Internt i politiet har metoden blitt benyttet ved å bedre rutiner og verktøy for kunnskapsdeling, blant annet ved rutinebasert samhandling mellom straffesporet og forvaltningssporet. Samhandlingen skjer ved at øvrige deler av politiet sender en bekymringsmelding som behandles i forvaltningssporet. En slik bekymringsmelding kan for eksempel komme som følge av etterforskning, herunder fra avhør, hvor det fremkommer informasjon om hyppig rusbruk.

En forutsetning for at politiets forvaltningsenheter skal kunne fatte vedtak om avslag på søknader eller tilbakekalle tidligere gitte tillatelser o.l., er at det foreligger verifiserbare, innholdsrike og relevante underlagsdokumenter. Med underlagsdokumenter siktes det for eksempel til bekymringsmelding, rapporter utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra PO-registeret, straffeattest, bøteattest, avhør, dommer osv. Utførelse av forvaltningsoppgavene og håndhevelse av relevant regelverk forutsetter ofte informasjon om bruk og besittelse av narkotika. Som det fremgår av Håndhevingsinstruksen i førerforsaker mv. punkt 3.2.2¹⁸⁷ har det viktigste grunnlagsdokumentet for fastsettelse av sakens fakta i mange av edruehetssakene vært politiforklaring avgitt av den saken gjelder og der vedkommende har redegjort for omfanget av sitt rusbruk. Engstrøm gir også uttrykk for dette i kommentarutgaven til vegtrafikkloven:

«I praksis byr det på store vanskeligheter å påvise manglende edruehet på annet grunnlag enn ved bødeleggelser eller innbringelser for beruselse/rus.»¹⁸⁸

Politiets forvaltningsvirksomhet er således helt avhengig av at politiet har tilgang til informasjon om en persons bruk av og befatning med narkotika. Dette fremkommer også klart av høringsinnspillene fra politidistriktene.

Det foreslåtte sivilrettslige forbudet og betydningen for informasjonstilfanget til politiets forvaltningsvirksomhet

Politidirektoratet deler bekymringen som fremmes i dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, om at utvalgets forslag vil gi mindre tilgjengelig informasjon og bli mindre prioritert i kontakt med aktuelle personer. Ved den foreslåtte modellen vil informasjonstilfanget til politiets forvaltningsenheter være mindre innholdsrikt ettersom politiet først og fremst vil ha en avdekkings- og påleggsfunksjon. Den nærmere identifiseringen av personens rusbruk er foreslått lagt til andre offentlige myndigheter. Politiets forvaltningsvirksomhet har behov for at politiet både har en avdekningsfunksjon

¹⁸⁷ Politidirektoratets rundskriv 2017/003 (RPOD-2017-3).

¹⁸⁸ Engstrøm 2019, s. 546.

og videre at politiet også kan "identifisere" narkotikabruken til den enkelte.¹⁸⁹ Utvalget viser til at:

«Felles for de sistnevnte instansene er at de kan ha saklige grunner til å spørre om personers forhold til narkotika, men at formålet ikke primært er å håndheve et narkotikaforbud som sådan, slik tilfellet er for politiet og tollvesenet. Formålet med kontrollen eller undersøkelsene vil i slike tilfeller gjerne knytte seg til å motvirke uønsket bruk av så vel legale som illegale rusmidler hos bestemte personer eller i bestemte situasjoner eller å hjelpe personer som har utviklet eller står i fare for å utvikle et rusproblem.»¹⁹⁰

Såfremt politiet bare skal ha en avdekningsfunksjon, vil de ikke være i posisjon til å undersøke nærmere den enkeltes forhold til rusmidler utover den enkelte hendelsen.

Utvalget har vist til at politiets forvaltningsvirksomhet vil ha samme anledning som før til eksempelvis å tilbakekalle retten til å føre motorvogn, eventuelt ikke gi slik førerrett, jf. vegtrafikkloven §§ 34 (5) og 24 (4).¹⁹¹ I den sammenheng viser utvalget til bestemmelser i helse- og velferdslovgivningen vedrørende helsepersonells opplysningsplikt. Som påpekt av flere politidistrikter synes ikke utvalget her å skille mellom vilkårene om tilstrekkelig helse og vilkårene om (manglende) edruelighet. Vilkårene inneholder ulike vurderinger og har ulike terskler for å tilbakekalle eller gi forvaltningstillatelser. Helsepersonelloven § 34 oppstiller en meldeplikt for helsepersonell der pasienten ikke oppfyller de helsemessige kravene som stilles. Følgende fremgår av Håndhevingsinstruksen i førerkortsaker mv.:

«I hvilken utstrekning førerkortforskriftens helsekrav er til stede eller ikke foretas etter en medisinsk vurdering som politiet hverken har reell eller formell kompetanse til å overprøve. Denne vurderingen foretas som en selvstendig vurdering ved siden av – og etter andre kriterier – enn politiets vurdering av edrueligheten etter vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd, jf. foregående punkt 3.1.6.1. Mens førerkortforskriftens helsekrav ikke er til stede «der alkoholbruken kan føre til forstyrrelse i atferd og gi helsesvekkelse med økt trafikk sikkerhetsrisiko», med andre ord der alkoholforbruket er så stort at det kan påvirke de fysiske kjøreferdighetene, vil politiets vurdering av edrueligheten i første rekke være av forebyggende karakter ut i fra en «føre var» holdning. Erfaringsmessig vil det være slik at personer som ikke er edruelege i vegtrafikklovens forstand utgjør en høyere risiko for brudd på vegtrafikklovens bestemmelser enn andre. Trafikksikkerhetshensynet taler for en streng praktisering av edruelighetskravet, jf. Prop 9 L (2010–2011). Dette innebærer at edruelighetskravet i vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd ikke vil være tilfredsstilt når forbruket av rusmidler er så stort at det ut i fra en «føre var vurdering» antas å ha betydning for vedkommendes skikkethet til å ferdes i trafikken. Dette vil normalt inntreffe på et langt tidligere tidspunkt enn når forbruket er så stort at det kan påvirke de fysiske kjøreferdighetene på en slik måte at førerkortforskriftens helsekrav ikke lenger er til stede.»¹⁹²

Det kreves altså ikke dokumentert rusavhengighet i medisinsk forstand for at vilkåret om manglende edruelighet skal være oppfylt. Dette følger også av Høyesteretts uttalelser i Rt. 2015 s. 493 avsnitt 19. Saken gjaldt gyldigheten av vedtak om tilbakekall av førerrett etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd på grunn av manglende edruelighet. Uttalelsen har også overføringsverdi til andre forvaltningstillatelser enn førerrett hvor det er vilkår om tilstrekkelig edruelighet, eksempelvis ved våpenerverv.

¹⁸⁹ Se utvalgets definering av begrep i NOU 2019:26, punkt 14.2.1, s. 287.

¹⁹⁰ NOU 2019:26, punkt 14.2.1, s. 287.

¹⁹¹ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.3, s. 263.

¹⁹² Politidirektoratets rundskriv 2017/003 (RPOD-2017-3), punkt 3.1.6.3.

Politidirektoratets erfaring er at helsepersonell har ulik terskel for å melde fra om rusavhengighet i medisinsk forstand etter helsepersonelloven § 34. Det merkes at det foreligger et tillitsforhold mellom helsepersonell og pasient som gjør opplysningsplikten vanskeligere for disse yrkesgruppene enn for politiet. Dersom helsepersonell også skal melde fra om rusbruk som kan ha betydning for edruelighetsvurderingen som foretas i politiets forvaltningssaker, må helsepersonell ha god kunnskap om rettskildene som gjelder for denne vurderingen. Direktoratet vil bemerke at dette ikke er en helsefaglig vurdering, men en juridisk vurdering. Av hensyn til tillitsforholdet mellom helsepersonell og pasient, samt fordi vurderingen er juridisk, vil trolig terskelen for å melde fra i disse sakene bli høyere enn i helsesakene, selv om vilkåret om manglende edruelighet i mange tilfeller klart vil være oppfylt.

Videre bemerker Politidirektoratet at informasjonsinnhenting fra annen instans vil oppta store ressurser for både politiet og helsevesenet. Etter dagens praksis er saksbehandlingstiden allerede lang i de forvaltningssakene vist til over hvor politiet samarbeider med helsemyndighetene. Direktoratet tror at saksbehandlingstiden trolig vil bli ineffektiv og lang dersom politiet i enda større utstrekning må innhente informasjon fra andre instanser som grunnlagsdokumentasjon i forvaltningssakene.

Politidistriktene har også i sine høringsinnspill uttrykt bekymring vedrørende tilgangen til informasjon dersom det blir behov for å begjære innsyn hos helsemyndighetene i saker om edruelighet. Finnmark politidistrikt viser til at det er en forutsetning for begjæring om innsyn at politiet er kjent med eller har mistanke om at vedkommende bruker narkotika. Videre vises det til at de svært sjelden mottar bekymringsmeldinger fra helsevesenet knyttet til narkotikabruk. Politidistriktet erfarer at personer som blir pågrepet av politiet for første gang for narkotikabruk kan erkjenne bruk over lang tid, og kan videre ha vært under oppfølging hos helsemyndighetene uten at politiet har kjent til dette.¹⁹³ Flere distrikter har videre pekt på at forsinkelser hos helsemyndighetene kan føre til at politiet ikke får tilgang til nødvendig informasjon raskt nok. Videre er det vist til at det allerede i dag oppleves utfordringer knyttet til utlevering av informasjon fra helsepersonell.

Politidirektoratet har erfart at helsepersonell ofte går god for pasientens helse i forbindelse med våpensaker, til tross for at helseopplysninger og andre opplysninger om vedkommende tilsier at våpenlovens krav til skikkethet ikke er oppfylt. I slike saker ser vi at helsepersonell har mer fokus på pasientens rehabiliteringsmuligheter enn politiet i avveiningen opp mot hensynet til vedkommendes og andres trygghet.

Utvalget synes å legge til grunn at hvorvidt politiets informasjonstilfang i forvaltningssakene vil reduseres som følge av avkriminaliseringsforslaget vil bero på hvordan politiet prioriterer sin ressursbruk.¹⁹⁴ Videre konkluderer utvalget med at å endre samfunnets reaksjoner overfor brukere av narkotika fra strafferettslige virkemidler til helse- og velferdstiltak isolert sett ikke kan antas å ha en «innvirkning på samfunnssikkerheten».¹⁹⁵ Politidirektoratet er ikke enig i dette, og viser til ovennevnte vurderinger om den ulike terskelen for vurdering av en persons helse og edruelighet. Vi er også uenig i at det må legges til grunn et premiss om at den nye modellen fører til økende bruk av narkotika, for å kunne slå fast at det har innvirkning på samfunnssikkerheten. Dersom informasjonstilfanget reduseres, vil politiet med stor

¹⁹³ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 11.

¹⁹⁴ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.7, s. 266.

¹⁹⁵ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.3, s. 263-264.

sannsynlighet ikke ha adgang til å ivareta sine forvaltningsoppgaver i tilstrekkelig grad etter særlovgivningen.

Politidirektoratet vil nedenfor knytte noen kommentarer til hvordan utvalgets forslag til ny modell vil kunne påvirke informasjonsinnhenting til forvaltningen i politiet og konsekvenser av dette. Vi har kun fremhevet noen problemstillinger, og opplistingen nedenfor er derfor ikke uttømmende.

Bortfall av straffeprosessuelle tvangsmidler

Utvalgets forslag til avkriminalisering vil innebære at de straffeprosessuelle tvangsmidlene bortfaller overfor de handlinger som foreslås gjort ikke-straffbare. Dette vil få konsekvenser for informasjonstilfanget ved vurderingen av en persons edruehet og skikkethet i forvaltningsvedtak. Politidirektoratet mener det må gjøres en nærmere vurdering av denne type konsekvenser før det tas stilling til en endelig modell.

Rustesting og politiets registrering av møte med den enkelte bruker

Utvalget foreslår frivillig rustesting for å kunne avkrefte narkotikabruk når politiet finner det «overveiende sannsynlig» at personen har «brukt» eller er «påvirket av narkotika».¹⁹⁶ Det fremgår av utvalgets forslag at i «tilfellene der politiet avdekker ulovlig bruk og tilhørende befatning med narkotika, bør opplysningene om kontakten med politiet registreres».¹⁹⁷ I utredningens punkt 18.2.3 er det foreslått at politiet kan lagre opplysninger i forebyggende øyemed, også av hensyn til politiets forvaltningsoppgaver, og at det kan opprettes rutine for lagring av informasjon i Basisløsning (BL) eller i politioperativ logg (PO). Vi viser her til punkt 14 i vårt hørings svar for en nærmere redegjørelse av vårt syn på spørsmålet om behandling av opplysninger etter en eventuell avkriminalisering.

I forvaltningssakene er beviskravet sannsynlighetsovervekt. En positiv rustest er i dagens praksis et nyttig objektive bevis i en forvaltningssak. Enten i en samlet vurdering med andre bevis, som eksempelvis politiets observasjoner av personens oppførsel og fremtreden, personens egne uttalelser om rusbruk i avhør (kan eksempelvis si noe om ens troverdighet eller om personens reelle bruk), eller fordi testen sammen med tidligere positive rustester kan vise et mønster i personens bruk. Flere politidistrikter har likevel påpekt at registrering av pålegg om oppmøte for rådgivende enhet for narkotikasaker isolert sett trolig ikke vil være tilstrekkelig faktagrunnlag for tilbakekall av ulike tillatelser. Vi viser til Nordland politidistrikts høringsinnspill:

«Det er svært usannsynlig at en person som har brukt narkotika frivillig vil avlegge en rustest, og politiets adgang til å bruke tvangsmidler vil som nevnt være begrenset. Informasjonen som politiet sitter igjen med vil i beste fall være resultatet fra tegn- og symptomtesten. Et spørsmål i den forbindelse vil være om utførelsen og resultatet av en slik test er tilstrekkelig dokumentasjon til at det kan utgjøre et grunnlagsdokument som vektlegges i en forvaltningssak. Her er det behov for en avklaring. Dersom resultatet av en slik test er tilstrekkelig til å kunne konstatere med sannsynlighetsovervekt at personen har brukt narkotika, forutsetter det igjen at utførelsen og resultatet av testen nedtegnes skriftlig av

¹⁹⁶ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.4. figur 14.1, s. 298.

¹⁹⁷ NOU 2019:26, punkt 14.3.4, s. 302.

politiet i alle tilfeller hvor dette utføres, slik at informasjonen skal kunne benyttes i forbindelse med politiets forvaltningsvirksomhet.»¹⁹⁸

Politidirektoratet er enig i dette. Videre ser vi et behov for å sikre notoritet i de saker hvor politiet har gjort observasjoner om personens forhold til rusmidler, men der det likevel ikke kan legges til grunn at det er «overveiende sannsynlig» at personen har brukt eller er påvirket av narkotika. Til sammenligning kan flere henlagte straffesaker, herunder saker der det er gjort observasjoner av politiet om antatt ruspåvirkning, etter en konkret og samlet vurdering danne grunnlag for forvaltningsvedtak etter dagens forvaltningspraksis.

Ifølge utvalget vil det ikke pålegges oppmøteplikt når det ikke kan legges til grunn at personen med «overveiende sannsynlighet» har brukt eller er påvirket av narkotika.¹⁹⁹ Vi bemerker at dersom en person ved flere anledninger har vært i kontakt med politiet på bakgrunn av mistanke om ruspåvirkning, kan dette samlet gi grunnlag for forvaltningsvedtak. Trolig vil slike saker ikke fanges opp ved ny modell, da registrering fra politiets side vil gis lav prioritet og begrensede ressurser. Dette medfører svakere beslutningsgrunnlag i forvaltningssakene. Det fremgår heller ikke av utvalgets forslag om slik informasjon kan registreres og brukes i forvaltningssaker.

Finnmark politidistrikt har bemerkt at en avkriminalisering vil stille større krav til at politipatruljen etterspør opplysninger fra brukeren om egen bruk og videre må det sikres at opplysningene om rusbruk blir loggført. Det er vist til tvil om en slik rutine vil la seg gjennomføre på en tilstrekkelig og hensiktsmessig måte sett hen til politiansattes hektiske hverdag, hvor mange oppdrag skal behandles og loggføres. Politidirektoratet bemerker at forvaltningen i dag bruker straffesaksdokumenter som ikke fordrer merarbeid for den enkelte politiansatte i sitt daglige virke. Finnmark politidistrikt har videre vist til at personen ofte vil være ruset i møte med politiet. Dette kan føre til at eventuelle samtaler om egen bruk kan være vanskelige å gjennomføre og at disse muligens ikke vil gi pålitelig informasjon om personens forhold til rus. I neste omgang vil slike samtaler trolig ikke danne et saklig grunnlag for å tilbakekalle eller avslå tillatelser i forvaltningssporet.²⁰⁰ Politidirektoratet er enig i dette og bemerker at eksempelvis avhør oppstiller viktige rettssikkerhetsgarantier som ivaretar ovennevnte hensyn, og sikrer notoritet og pålitelig informasjon. Disse rettssikkerhetsgarantiene er også av stor betydning for befolkningens tillit til politiet.

Politiets beslag av narkotika

Politidirektoratet erfarer at brukerdoser av narkotika også sendes via postforsendelse fra utlandet. Vi er av den oppfatning at tolletaten fortsatt må informere politiet om slike forsendelser. I disse forvaltningssakene har politiet behov for at Kripos gjennomfører analyse av stoffene slik at det kan legges til grunn at det er narkotika. Dette er av betydning for politiets bevisvurdering.

¹⁹⁸ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 9-10.

¹⁹⁹ NOU 2019:26, punkt 14.2.3, s. 298.

²⁰⁰ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 11.

Spesielt om vandelsattester og politiets vandelsvurderinger

I utredningens kapittel 18 drøfter utvalget blant annet forslagets konsekvenser for politiattest og vandelskontroll. Utvalget foreslår at tidligere ilagte straffereaksjoner for overtredelse av handlinger som foreslås avkriminalisert, ikke skal fremgå av politiattest eller inngå i vandelsvurdering.

Politidirektoratet er skeptisk til forslaget om at opplysninger om en persons rusmiddelbruk ikke lenger skal fremgå av vandelsvurderingen. Politiattest er et viktig verktøy for å sørge for at personer som ikke er egnet tilsettes i stillinger hvor manglende edruelighet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen, eller betydning for hvorvidt personen er egnet til å arbeide med særlige sårbare grupper, ha ansvar for menneskers helse og/eller sikkerhet eller få tilgang til rusmidler gjennom arbeidet. Etter direktoratets syn har utvalget i for liten grad sett hen til hvilke utfordringer forslaget om å fjerne opplysninger om personers rusmiddelbruk kan få for samfunnssikkerheten.

Utvalget påpeker at det for enkelte stillinger kreves uttømmende politiattest, og at det i den sammenheng kan være av interesse å vite at personen har utvist en vilje til å sette seg over normene i samfunnet. Selv om handlingen var straffbar på gjerningstidspunktet, mener utvalget likevel at begrunnelsen for å ilegge det betydning at en person har utvist vilje eller evne til å overtre en lovbestemmelse, fremstår som nokså abstrakt når det er tale om en lovbestemmelse som ikke lenger er straffbar. Politidirektoratet er ikke enig i dette. Dersom en person i dag har flere narkotikaovertridelser på sin politiattest, vil vedkommende ikke være egnet i mange stillinger. Det blir feil dersom disse opplysningene fjernes. Det er ikke bare selve narkotikabruken som gjør personen uegnet, men også vedkommendes manglende evne og vilje til å overholde gjeldende regelverk på tidspunktet for lovovertrедelsen.

Finnmark politidistrikt har gjennom Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester ansvaret for utstedelse av politiattester og vandelsvurderinger i hele landet. Politidirektoratet er enig i distriktets vurderinger og tiltrer disse. Det vises her til omtalen i Finnmark politidistrikts høringsinnspill i sin helhet.²⁰¹

²⁰¹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 12-15.

11. Konsekvenser for politiets trafikksikkerhetsarbeid

Utvalgets forslag

I omtalen av samfunnssikkerhetsperspektiver på bruk av narkotika i befolkningen, peker utvalget på risiko knyttet til trafikksikkerheten ved narkotikabruk:

«Det kan også pekes på åpenbare farer ved rusmiddelbruk i tilknytning til veitrafikk og andre aktiviteter der beruselse medfører fare for skade på brukeren selv eller andre personer.»²⁰²

Utvalget viser deretter til at dets mandat ikke innbefatter endring av dagens regulering av ruspåvirket kjøring eller pliktmessig avhold:

«Utvalgets mandat knytter seg ikke til å endre reglene om ruspåvirket kjøring, regler om pliktmessig avhold for bestemte yrker eller i bestemte situasjoner og lignende regler som direkte retter seg mot å bekjempe rusmiddelbruk som kan ha betydning for samfunnssikkerhet. Det er med andre ord klart nok ikke tale om å avkriminalisere det å føre motorvogn under påvirkning av narkotika eller å fjerne bestemmelser om pliktmessig avhold eller lignende.»²⁰³

Utvalget argumenterer videre for at de foreslåtte lovendringene ikke vil medføre noen endring av politiets adgang til å tilbakekalle retten til å føre motorvogn med bakgrunn i en vurdering av edruelighetskrav etter vegtrafikkloven § 34, eventuelt ikke gi slik førerrett etter § 24 fjerde ledd. Utvalget påpeker at politiets informasjonstilfang kan bli redusert som følge av at politiet nedprioriterer avdekking av bruk av narkotika til fordel for etterforskning av straffbare handlinger, eller dersom politiets reelle muligheter til å avdekke narkotikabruk reduseres, men konkluderer imidlertid med at avkriminalisering lite trolig vil føre til noen nevneverdig økning i samfunnets bruk av narkotika.²⁰⁴

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Øst politidistrikt er bekymret for at forslaget vil medføre at politiet mister vesentlig informasjon knyttet til en persons rusmiddelbruk. Dette vil kunne svekke politiets arbeid med å avdekke narkotikabruk som utgjør en samfunnsrisiko, for eksempel ved at politiet ikke vil få tilstrekkelige opplysninger om en persons manglende edruelighet i trafikken. Distriktet uttaler blant annet:

«Formålet bak reglene om nektelse av erverv av førerrett og senere tilbakekall av denne retten, er å fjerne farlige/antatt farlige førere fra trafikken. Regelverket praktiseres svært strengt basert på et "føre var"-prinsipp. Erfaringsmessig vil det være slik at personer som ikke er edruelige i vegtrafikklovens forstand utgjør en høyere risiko for brudd på vegtrafikklovens bestemmelser enn andre. [...]

Færre registrerte saker om misbruk av rusmidler, vil derfor etter vår mening, svekke politiets mulighet til å jobbe i forvaltningssporet med hensyn til trafikksikkerhet.

Isolert sett vil en avkriminalisering innebære at grunnlaget for å innhente og lagre informasjon politiet trenger i disse sakene, faller bort. Utvalget har imidlertid uttalt

²⁰² NOU 2019:26, punkt 12.3.3.3, s. 263.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ NOU 2019:26, punkt 12.3.3.3, s. 263-264.

at i hvilken grad informasjonstilfanget til politiets forvaltningsvirksomhet vil bestå, i stor grad vil avhenge av politiets ressursbruk og i hvilken grad mulighetene for avdekking av bruk av narkotika endres som følge av avkriminalisering. Vi mener det er åpenbart at politiet med disse forslagene vil avdekke og registrere opplysninger om bruk av narkotika i langt mindre grad enn i dag.

Dersom politiet ikke i samme grad som i dag, registrerer informasjon i våre systemer om rusmisbruk, vil dette i stor grad ramme det forvaltningsrettslige området, og dermed også vårt potensiale for å forebygge kriminalitet og ulykker.»²⁰⁵

Innlandet politidistrikt belyser også utfordringer knyttet til trafikk sikkerheten i sitt høringsinnspill. De viser til at rus og fart er de største årsakene til dødsulykker i trafikken. Bruk av rusmidler nedsetter sjåførens kognitive evner, som blant annet reaksjonsevnen, som igjen påvirker sjåførens aktsomhet i trafikken. Politidistriktet er bekymret for at avkriminalisering vil føre til en økt bruk av narkotika i befolkningen generelt og at dette vil få store konsekvenser for trafikk sikkerheten i form av ruspåvirkede førere i trafikken.²⁰⁶

Vest politidistrikt fremhever at redusert informasjonstilfang vil kunne få betydning for hvorvidt politiet har tilstrekkelig grunnlag for å opprette sak om tilbakekall av for eksempel førerrett på grunn av manglende edruehet.²⁰⁷

Utrykningspolitiet påpeker at vurderingen av edruehetskravet er en viktig del av politiets trafikk sikkerhetsarbeid, og mener utvalgets foreslåtte avkriminalisering vil vanskeliggjøre politiets muligheter til å oppdage narkotikabruk, samt vanskeliggjøre edruehetsvurderingen i betydelig grad.²⁰⁸

Utrykningspolitiet uttrykker også bekymring for avkriminaliseringsforslaget og mener dette vil bli oppfattet som en legalisering av samfunnet.²⁰⁹ Når det gjelder forslagens konsekvenser for trafikk sikkerheten, mener Utrykningspolitiet det er grunn til å anta at narkotikabruk i samfunnet vil øke og at det dermed er sannsynlig at det også vil skje en økning av ruspåvirket kjøring. Etter Utrykningspolitiets syn er det bekymringsfullt at utvalget ikke har sett nærmere på disse konsekvensene i utredningen.²¹⁰

Utrykningspolitiet er bekymret for at forslaget vil gi uforutsigbare konsekvenser og bidra til en negativ trafikk sikkerhetsutvikling. I sitt høringsinnspill viser Utrykningspolitiet til at foreløpige rapporter fra USA viser at flere stater som har tillatt såkalt rekreasjonsbruk av cannabis, har hatt en signifikant økning av rusrelaterte trafikkulykker. Utrykningspolitiet bemerker at det er vanskelig å sammenlikne denne type data mellom land, men at det gir grunn til bekymring når avkriminalisering av kun ett narkotisk stoff (cannabis) påvirker omfanget av rusrelaterte ulykker. Dette med tanke på at utvalget i den norske konteksten foreslår en avkriminalisering av alle typer narkotika.²¹¹

²⁰⁵ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 6-7.

²⁰⁶ Innlandet politidistrikts høringsinnspill, s. 3-4.

²⁰⁷ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 11-12.

²⁰⁸ Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 6.

²⁰⁹ Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 1.

²¹⁰ Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 5.

²¹¹ Ibid.

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet er bekymret for at utvalgets forslåtte modell vil redusere politiets tilgang til informasjon og opplysninger om personers narkotikabruk, noe som igjen vil få betydning for hvilket informasjonsgrunnlag politiet vil ha tilgang til i for eksempel edruelighetsvurderingen i forvaltningssaker. Det vises her til omtalen av konsekvenser for politiets forvaltningsoppgaver (se punkt 10), hvor vi understreker viktigheten av et godt informasjonstilfang for å kunne ivareta politiets forvaltningsmessige oppgaver på en hensiktsmessig måte og betydningen dette har for politiets mulighet til å arbeide forebyggende i forvaltningssporet.

Når det legges til grunn som premiss at avkriminalisering ikke vil medføre økt bruk av narkotika i befolkningen, kan det synes som om utvalget også legger til grunn at forslaget heller ikke vil få noen betydning for politiets trafikksikkerhetsarbeid. Etter direktoratets syn har utvalget i for liten grad redegjort for hvilke samfunnssikkerhetsutfordringer en avkriminalisering vil kunne få, særlig for trafikksikkerheten.

Politiets trafikksikkerhetsarbeid har som hovedmål å forebygge trafikkulykker med drepte og hardt skadde. Nullvisjonen om at ingen skal bli drept eller hardt skadd ligger til grunn for det tverrsektorielle samarbeidet om trafikksikkerhet i Norge. I *Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029* settes det et etappemål om at antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken skal reduseres til maksimalt 350 innen 2030. Statens vegvesen, Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Trygg Trafikk, fylkeskommunene og syv storbykommuner har sammen utarbeidet *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021*.²¹² Rus er et eget innsatsområde i tiltaksplanen.

Utrykningspolitiet utarbeider tilstandsanalyser av hvilke typer trafikkatferd som oftest er foranledningen til drepte og hardt skadde i trafikken. Disse viser at hastighets- overtredelser og ruspåvirket kjøring er de dominerende foranledningene. I 2018 medvirket ruspåvirket kjøring til hele 34 % av dødsulykkene. Dette er den høyeste registrerte andelen ulykker med rus siden dybdeanalyser av dødsulykker startet opp i 2005. Gjennomsnittlig andel for hele perioden 2005-2018 ligger på 22 %.²¹³ Det må her påpekes at antall dødsulykker totalt gikk ned i 2018. Det vil da være utvikling innenfor andre typer risikoatferd enn rus som i hovedsak forklarer denne nedgangen.

Det var totalt 108 personer som ble drept i trafikken i 2018, fordelt på 100 ulike ulykker. I 34 av disse dødsulykkene var rus en medvirkende faktor. Av disse skjedde 15 under påvirkning av alkohol, 12 under påvirkning av annen type rus og 7 under blandingsrus.²¹⁴

Antall anmeldelser for ruspåvirket kjøring er relativt stabilt fra år til år, rundt 9 500 saker per år. Antall anmeldelser er i svært stor grad styrt av omfanget av politiets kontrollvirksomhet. Resultat fra blodprøver og utåndingsprøver tatt i forbindelse med ruskjøring viser en økende andel annen rus enn alkohol:

«I 57 % av alle sakene i 2018 var det utslag av andre rusmidler enn alkohol. Antall tilfeller av kjøring i alkoholpåvirket tilstand i 2018 var tilnærmet likt som året før, men 8 % lavere enn gjennomsnitt i tre foregående år, mens kjøring under påvirkning av andre rusmidler økte med 6 % fra 2017 til 2018.»²¹⁵

²¹² Statens vegvesen m.fl. 2018.

²¹³ Utrykningspolitiet 2019, s. 16.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Utrykningspolitiet 2019, s. 17.

Utrykningspolitiet uttrykker i sitt høringssvar bekymring for at utvalgets foreslåtte modell kan få negative konsekvenser for trafikksikkerheten:

«Norge har over år klart å redusere omfanget av drepte og hardt skadde i trafikken, og er per i dag det mest trafikksikre landet i verden. Selv om utvalgets mandat ikke knytter seg til å endre reglene om ruspåvirket kjøring, m.v. (...) er vi bekymret for at innstillingens forslag gir uforutsigbare konsekvenser og vil kunne bidra til en negativ trafikksikkerhetsutvikling.»²¹⁶

Utrykningspolitiet viser til undersøkelser som er gjort i flere delstater i USA, hvor det har vært en økning i trafikkuulykker i etterkant av liberaliseringer i narkotikalovgivningen. Det knytter seg en rekke utfordringer til det å sammenlikne mellom land og delstater som har innført ulike modeller på narkotikafeltet. Landene vil også være forskjellige når det gjelder demografiske, økonomiske, sosiale og kulturelle faktorer. Politidirektoratet mener det likevel er grunn til å peke på bekymring for hvilke konsekvenser en liberalisering vil få for trafikksikkerheten. Når en liberalisering av cannabis i enkelte land har medført flere rusrelaterte ulykker, er det grunn til bekymring med tanke på at utvalget i den norske konteksten foreslår en liberalisering som gjelder alle typer narkotiske stoffer.

Politidirektoratet mener rusreformutvalget i liten grad vurderer hvilke konsekvenser den foreslåtte modellen vil kunne få for trafikksikkerheten. Utvalget tilnærmer seg fenomenet først og fremst ut fra et juridisk perspektiv, og nøyer seg egentlig med å påpeke at deres forslag til lovendringer ikke påvirker reguleringen av ruspåvirkning i trafikken. Det er betenkelig at utvalget ikke reflekterer bredere rundt praktiske konsekvenser av den modellen de fremmer.

Trafikksikkerhet er åpenbart svært viktig både i et samfunnssikkerhetsperspektiv og et helseperspektiv. Ulykker i trafikken medfører at mange mister livet eller får alvorlige skader, noen i svært ung alder. Det er satt ambisiøse mål på feltet gjennom Nasjonal transportplan 2018-2029 og *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021*. Utrykningspolitiet uttrykker bekymring for hvilke konsekvenser utvalgets forslag kan medføre:

«Ved å avkriminalisere kjøp, bruk og besittelse av all narkotika, er det grunn til å anta at vi vil få en økning av bruken i samfunnet, og dermed en sannsynlig økning av kjøring etter bruk av narkotika. Det er bekymringsfullt at ikke utvalget ser denne konsekvensen av flertallsinnstillingen.»²¹⁷

Politidirektoratet deler dette synet. Utvalgets vurdering av konsekvenser en avkriminalisering vil ha for trafikksikkerheten er mangelfull. Direktoratet mener det er behov mer kunnskap og en nærmere utredning av dette spørsmålet.

²¹⁶ Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 5.

²¹⁷ Utrykningspolitiets høringsinnspill, s. 5.

12. Konsekvenser for politiets arbeid på utlendingsfeltet

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at utlendinger som oppholder seg i Norge, og som ikke har fulle rettigheter til helsehjelp eller ikke er medlemmer av folketrygden, også bør omfattes av den modellen utvalget fremmer:

«Dersom det avdekkes avkriminalisert befatning med narkotika til egen bruk, skal personen, uavhengig av om vedkommende har fulle rettigheter til helsehjelp, eller medlemskap i folketrygden, pålegges oppmøte for rådgivende enhet i den kommunen vedkommende har opphold. Enheten vil deretter gjennomføre en rådgivende samtale på vanlig måte.

I denne sammenhengen vil det oppstå spørsmål om videre oppfølging og tilbud om helse- og velferdstjenester. Utvalget ser at dette kan reise flere prinsipielle spørsmål, som strekker seg ut over utvalgets mandat. Omfanget av et eventuelt tilbud om ytterligere oppfølging og behandling som kan tilrettelegges gjennom rådgivningsenheten, vil nødvendigvis avhenge av hvilken helsehjelp og andre ytelser personen har krav på etter gjeldende rett.»²¹⁸

Utvalget drøfter i liten grad hvilke konsekvenser den foreslåtte modellen vil ha for utlendingsfeltet. Dette blir først og fremst løftet frem gjennom dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, som peker på at en avkriminalisering vil svekke politiets arbeid med retur av utlendinger som begår kriminalitet:

«Utvalgets anbefalte modell vil svekke samfunnets mulighet til effektiv retur av utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet. For det første er det sannsynlig at narkotikaselgere i praksis vil tilpasse seg den mengden som straffritt kan besittes. Det å bevise salg i slike situasjoner krever mer politiresurser enn å bevise det som i dag er straffbar besittelse eller oppbevaring under grenseverdiene i den foreslåtte modellen. Utvalgets foreslåtte modell vil dermed svekke politiets effektivitet på dette punkt.

For det andre kan både EØS-borgere og tredjelandsborgere som har lovlig opphold i Norge, utvises på nærmere vilkår når det foreligger rettskraftig avgjørelse om begått narkotikakriminalitet. For EØS-borgere reguleres dette av UDIs rundskriv RS 2010-022, «Bortvisning og utvisning av EØS-borgere av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet», se spesielt punkt 10.6 om narkotika. For tredjelandsborgere reguleres dette av RS 2010-024, «Utvisning etter utlendingsloven §§ 66, 67 og 68 – brudd på utlendingsloven og/eller straffbare forhold», se spesielt punkt 10.2.3 og 10.3.2.

Gitt at de nevnte rundskrivene fra UDI ikke endres til å omfatte straffri besittelse av narkotika som bortvisnings- og utvisningsgrunn, hvilket etter mitt syn er lite trolig (om overhode mulig), vil modellen medføre at vilkårene for å starte bortvisningssak og utvisningssak vil bli vesentlig svekket.»²¹⁹

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Flere politidistrikter og særorgan peker på at utvalgets forslag vil få konsekvenser for politiets arbeid på utlendingsfeltet. Politidirektoratet velger her å trekke frem de

²¹⁸ NOU 2019:26, punkt 16.8, s. 340-341.

²¹⁹ NOU 2019:26, punkt 20.3.4, s. 364-365.

vurderingene som Politiets utlendingsenhet kommer med i sitt høringssvar. Disse synes å sammenfatte de vurderingene som også øvrige enheter i politiet har gjort på dette feltet.

Politiets utlendingsenhet mener at utvalgets forslag vil vanskeliggjøre og svekke politiets arbeid med å identifisere og returnere utlendinger uten lovlig opphold. De gir sin tilslutning til den fremstillingen som gis i dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn.

Politiets utlendingsenhet viser til at utvalgets forslag vil kunne medføre svekkede returm ligheter:

*«Politi t mener videre en avkriminalisering vil kunne bidra til å vanskeliggjøre returer generelt til enkelte land. Returforutsetningene til land PU uttransporterer utlendinger til vil variere over tid, og et relevant eksempel i denne sammenhengen er at enkelte land setter som premiss for å ta tilbake egne borgere at de er straffedømt. Mange utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge er også straffet for mindre narkotikalovbrudd. Utvalgets anbefalte modell vil føre til at fremtidig retur av utlendinger til disse landene vil vanskeliggjøres eller ikke vil la seg gjennomføre.»*²²⁰

Politiets utlendingsenhet er videre bekymret for konsekvensene av utvalgets forslag om at lovendringene skal gis tilbakevirkende kraft:

*«Utvalgets forslag om at tidligere straffereaksjoner for overtredelser slettes eller kan slettes ved søknad, vil videre kunne føre til at retur av disse personene ikke vil la seg gjennomføre i tilfeller der det tar lang tid å få å stand en tvangsretur eller der returforutsetninger endrer seg. Politiet vil understreke at dette i mange tilfeller dreier seg om utlendinger som aktivt motarbeider politiets arbeid med å få til en retur, og som livnærer seg ved å arbeide ulovlig og/eller bedriver annen type kriminalitet. Retur til land som stiller slike krav for å ta tilbake egne borgere vil være land det generelt er krevende å få gjennomført returer til, og utvalgets modell vil sannsynligvis føre til at retur til disse landene vil bli enda mer krevende å få gjennomført.»*²²¹

Det uttrykkes bekymring for at avkriminalisering vil kunne føre til at færre utlendinger med ulovlig opphold vil bli avdekket:

*«Det er en risiko for at en avkriminalisering vil føre til at politiet vil endre sin praksis og bruke mindre ressurser på å avdekke bruk og besittelse av narkotika. Dette vil føre til at politiet avdekker færre utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Disse utlendingene vil dermed kunne fortsette å holde seg i skjul for utlendingsmyndighetene og unndra seg retur til hjemlandet.»*²²²

Politiets utlendingsenhet stiller spørsmål ved hvordan utvalgets forslag til pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet skal praktiseres overfor utenlandske borgere hvor det avdekkes bruk av eller befatning med narkotika til egen bruk. Det pekes på at det kan oppstå uklarheter knyttet til hvilket påbud (utreiseplikt eller oppmøteplikt) utlendingen skal forholde seg til og rette seg etter. Dette vil kunne medføre at flere utlendinger pådrar seg ulovlig opphold i riket eller forlenger sitt allerede ulovlige opphold.²²³

²²⁰ Politiets utlendingsenhets høringsinnspill, s. 2.

²²¹ Politiets utlendingsenhets høringsinnspill, s. 2.

²²² Politiets utlendingsenhets høringsinnspill, s. 3.

²²³ Politiets utlendingsenhets høringsinnspill, s. 3.

Sett under ett er Politiets utlendingsenhet bekymret for at utvalgets forslag til lovendringer vil stå i motstrid til formål i utlendingsloven (utlendingslovens formålsbestemmelse og forarbeidene til utlendingsloven):

- Utlendingsloven § 1: «*Loven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket [...]».*
- Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 288: «*Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.»*

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet gir sin tilslutning til de vurderingene som fremkommer i dissensen til utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn, samt i høringsinnspillet fra Politiets utlendingsenhet. Utvalgets foreslåtte modell vil vanskeliggjøre og svekke politiets arbeid med å identifisere og returnere utlendinger uten lovlig opphold.

Bort- og utvisning er viktige virkemidler i det kriminalitetsforebyggende/-bekjempende arbeidet. Dette innebærer mulighet for rask retur av utenlandske borgere som begår kriminalitet i Norge. Utvisning innebærer innreiseforbud til Norge og i mange tilfeller til hele Schengenområdet. Gjennom dette forhindres ytterligere kriminalitet i Norge.

Utvalgets forslag om avkriminalisering og de høye grenseverdiene flertallet i utvalget foreslår, vil få konsekvenser for muligheten til å benytte bort- og utvisning som virkemidler. Det vil for det første ikke lenger være aktuelt for de handlinger som utvalget foreslår gjort ikke-straffbare. For det andre er det sannsynlig at selgere av narkotika vil tilpasse seg den mengden som utvalget foreslår skal kunne besittes straffritt. Det vil bli mer ressurskrevende for politiet å bevise salg eller oppbevaring med sikte på salg.

Det vises til UDI Rundskriv 2010-022 som regulerer bortvisning og utvisning av utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket (spesielt punkt 10.6 om narkotika) og UDI Rundskriv 2010-024 som regulerer utvisning av tredjelandsborgere (spesielt punkt 10.2.3 og 10.3.2).²²⁴ Dersom utvalgets forslag til lovendringer og grenseverdier for straffrihet legges til grunn, må det antas at dette vil få konsekvenser for praksis knyttet til bortvisning og utvisning.

Kriminalitet knyttet til narkotika er en viktig inngang til å avdekke utlendinger med ulovlig opphold i Norge. Mange utvisningsvedtak på grunnlag av ilagt straff knytter seg til besittelse og salg av mindre mengder narkotika. Endringer i politiets praksis ved en eventuell avkriminalisering og de foreslåtte grenseverdiene for straffri mengde narkotika, vil med sannsynlighet medføre at færre utlendinger med ulovlig opphold vil bli avdekket. Det fremstår som en mangel at utvalget ikke har vurdert mulige utilsiktede konsekvenser av utvalgets forslag på dette saksfeltet.

Utlendingsloven «... skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser», jf. § 1. Videre skal loven ivareta rettssikkerheten til utlendinger. Utlendingslovens formål må tas i betraktning ved vurderingen av om utlendinger skal omfattes av oppmøteplikten. Etter Politidirektoratets syn bør det i denne sammenhengen

²²⁴ UDI 2010 a og b.

også vurderes om forslaget vil kunne bidra til at utlendinger må oppholde seg ulovlig i Norge eller forlenge et allerede ulovlig opphold for å overholde oppmøteplikten.

Politidirektoratet mener det bør gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt utlendinger som oppholder seg lovlig i Norge for en kortere periode, f.eks. på ferie, bør omfattes av den foreslåtte ordningen med oppmøteplikt. Det fremstår som lite hensiktsmessig at utlendinger forlenger sitt opphold for å følge pålegget om oppmøteplikt. Videre oppfølging og behandling i Norge fremstår som lite aktuelt siden disse utenlandske borgerne skal reise tilbake til sitt hjemland/oppholdsland.

Politidirektoratet mener videre at det må tydeliggjøres at oppmøteplikten ikke kan gi grunnlag for fortsatt opphold, dersom utlendingen på møtetidspunktet ikke lenger har lovlig opphold i Norge. Det vil kunne skape uklarheter rundt utreiseplikten.

13. Konsekvenser for politiets innsats mot alvorlig og organisert kriminalitet

Utvalgets forslag

Utvalgets mandat er avgrenset til å foreslå en alternativ modell for regulering av bruk av narkotika og besittelse av narkotika til egen bruk. Utvalget foreslår å avkriminalisere all bruk samt besittelse til egen bruk – for alle typer narkotika. Utvalget velger å bruke begrepet «innehav» om besittelse av narkotika som er innenfor de foreslåtte grenseverdiene.²²⁵

Utvalget foreslår å fjerne straffansvaret for erverv av narkotika til egen bruk. Det pekes på at det ikke er ukjent i lovverket at den ene part i en ulovlig transaksjon unntas fra straffansvar og viser til reguleringen av prostitusjon, hvor lovgiver har valgt kun å kriminalisere kjøperen i transaksjonen. Dette ut fra en argumentasjon om at de som selger seksuelle tjenester er en svak og utsatt gruppe. Utvalget legger til grunn at mange personer som anskaffer narkotika til egen bruk er i en sårbar situasjon, og foreslår derfor at også anskaffelse av narkotika til egen bruk omfattes av modellen.²²⁶

Utvalgets foreslår ikke endringer i samfunnets regulering av salg, innførsel eller tilvirking av narkotika.

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Kripos viser i sitt høringssvar til at bruk av narkotika ikke kan betraktes løsrevet fra narkotikamarkedet for øvrig og den tilhørende organiserte kriminaliteten:

«Narkotikamarkedet representerer en "businessmodell" hvor brukerne er en helt avgjørende del av markedet og hvor deres bruk finansierer den organiserte narkotikakriminaliteten og tilhørende kriminalitet. Norge anses internasjonalt som et begrenset narkotikamarked, men med høy kjøpekraft hvor distribusjon av narkotika gir større avkastning enn i andre land.»²²⁷

Kripos mener videre at utvalgets forslag til modell kan medføre økt bruk av narkotika i befolkningen. Det vil i så fall få konsekvenser for inntektene i det kriminelle markedet, med de følger dette vil ha for den alvorlige og organiserte kriminaliteten:

«Hvis vi forutsetter at myndighetene fortsatt vil bekjempe produksjon og import av narkotika på minst samme nivå som i dag vil en avkriminalisering av kjøp til eget bruk forventelig øke etterspørselen. Dette vil etter alminnelige markedsmekanismer øke prisnivået. Kripos frykter derfor at avkriminalisering kan gjøre at Norge blir et mer attraktivt marked for organiserte kriminelle.»²²⁸

Finnmark politidistrikt skriver at en «[a]vkriminalisering vil kunne virke forlokkende på andre organiserte kriminelle enn de som opererer i dag, da terskelen for å bruke og besitte narkotika senkes».²²⁹ Det pekes på følgende paradoks:

²²⁵ Se punkt 5 i dette høringssvaret om grenseverdier.

²²⁶ NOU 2019:26, punkt 13.4.2, s. 275

²²⁷ Kripos' høringsinnspill, s. 4.

²²⁸ Kripos' høringsinnspill, s. 4.

²²⁹ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 20-21.

«Intensjonen med en rusreform er å hjelpe problembrukere som trenger helsehjelp. Det vil være et paradoks om man samtidig gjennom avkriminalisering og høye terskelverdier i realiteten legger forholdene bedre til rette for en omsetning som utvider mulighetene for fortjeneste for organiserte kriminelle nettverk.»²³⁰

Innlandet politidistrikt påpeker at bruk av narkotika er uløselig knyttet til den alvorlige organiserte kriminaliteten:

«Fortsatt vil kjøp av narkotika skje gjennom kontakt med kriminelle miljøer. Det er organiserte kriminelle miljøer som står for narkotikaproduksjonen og distribusjonen til brukermarkedet. Narkotikakriminalitet er en viktig inntektskilde for kriminelle nettverk, følgelig vil økt salg og bruk gi bedre inntekter til den organiserte kriminaliteten og den svarte økonomien. En voksende organisert kriminalitet er en stor samfunnstrussel.»²³¹

Øst politidistrikt knytter også bruk til den øvrige narkotikakriminaliteten:

«Økt bruk av narkotika vil øke etterspørselen og inntjeningen for de organisert kriminelle miljøene og den svarte økonomien. Risikoen øker for at bakkmennene i organisert kriminelle miljøer får styrket sine posisjoner, med økt fare for hvitvasking og annen sammenblanding av illegal og legal økonomi.»²³²

Trøndelag politidistrikt peker særlig på utfordringer knyttet til de høye grenseverdiene for straffrihet som utvalget foreslår:

«Utvalgets forslag til terskelverdier vil gi større økonomisk avkastning for de som organiserer og tjener penger på kriminalitet. Organiserte kriminelle har historisk sett vært gode til å tilpasse seg politiets metoder. Økte terskelverdier for lovlig besittelse og bruk av ulovlige legemidler vil bidra til at Norge vil fremstå som et attraktivt marked for kjøp og salg av narkotika. Særlig fordi utvalgets forslag gjelder alle typer narkotika. Besittelse og bruk av narkotika er ikke uløselig knyttet fra kjøp og salg. Det blir enkelt å innrette kjøp og salg av narkotika etter terskelverdiene, fordi de blir avkriminalisert, og er i så store kvanta at de er egnet for enkel og risikofri omsetting.»²³³

Vest politidistrikt ser en særlig utfordring ved at utvalget foreslår en såpass dramatisk endring av norsk narkotikapolitikk:

«Dersom Norge går fra å ha en streng narkotikalovgivning til å bli et av de mest liberale land i Europa, er det sannsynlig at vi blir et attraktivt marked for utenlandske kriminelle nettverk.»²³⁴

En gjennomgående tilbakemelding i høringsinnspillene fra politidistrikter og særorgan er at utvalgets forslag vil gjøre det mer krevende for politiet å bekjempe den organiserte kriminaliteten. Sør-Vest politidistrikt skriver:

«Det er i stor grad godt organiserte kriminelle miljøer som styrer narkotikamarkedet i Norge, fra produksjon via transport og smugling til omsetning i lokalmiljøet. Norge er allerede et attraktivt marked for internasjonale kriminelle organisasjoner, og en avkriminalisering vil gjøre Norge som marked enda mer attraktivt sammenlignet med land som fører en strengere narkotikapolitikk. Summen av de foreslåtte tiltakene vil forenkle virksomheten til de organiserte

²³⁰ Ibid.

²³¹ Innlandet politidistrikts høringsinnspill, s. 2.

²³² Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

²³³ Trøndelag politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

²³⁴ Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 9.

kriminelle og samtidig komplisere politiets arbeid med å bekjempe grov organisert kriminalitet.»²³⁵

Sør-Vest politidistrikt mener det er en sannsynlig konsekvens av utvalgets forslag at politiet får mindre tilgang på informasjon som er nødvendig for å avdekke, forebygge og etterforske grov narkotikakriminalitet:

«At ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten, vil medføre at politiet bruker mindre ressurser i miljøer som driver med narkotikaomsetning på gateplan. I neste omgang vil det medføre at politiet får redusert tilgang til etterretningsinformasjon som er selve grunnlaget for at politiet kan avdekke, forebygge og etterforske grov (narkotika)kriminalitet. Bekjempelse av gjengkriminalitet som i stor grad er basert på omsetning av narkotika ved bruk av ungdommer, vil bli vanskeliggjort.»²³⁶

Oslo politidistrikt kommenterer i sitt hørings svar konsekvensene av bortfall av straffeprosessuelle virkemidler:

«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.»²³⁷

Kripos stiller seg kritisk til utvalgets forslag og mener det er et paradoks «... at det fra samfunnets side ønskes en effektiv bekjempelse og forebygging av alvorlig kriminalitet knyttet til gjenger og kriminelle nettverk, samtidig som utredningen foreslår å avkriminalisere det viktigste inntektsgrunnlaget til de samme gjenger og kriminelle nettverk.»²³⁸

Politidirektoratets vurdering

Bruk, besittelse og erverv av narkotika utgjør etterspørselssiden i narkotikamarkedet. Handlingene bidrar til opprettholdelse av et illegalt marked og alvorlig organisert kriminalitet. Dette perspektivet vies liten oppmerksomhet i utvalgets utredning. Politidirektoratet mener det blir for snevert når utvalget legger til grunn at bruk av narkotika i all hovedsak har skadefølge kun for brukeren selv. Handlingen kan ha skadefølge også for andre personer, for nærmiljø og for samfunnet som helhet.

²³⁵ Sør-Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

²³⁶ Sør-Vest politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

²³⁷ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 9-10.

²³⁸ Kripos' høringsinnspill, s. 5.

Narkotika utgjør en betydelig inntektskilde for organiserte kriminelle miljøer. Dette belyses godt i rapporten *EU Drug Markets Report 2019* utarbeidet av EUs narkotikabyrå (EMCDDA) og Europol. Folkehelseinstituttet har bidratt til rapporten med data om narkotikasituasjonen i Norge. I rapporten anslås det at det i Europa brukes minst 30 milliarder euro på narkotika hvert år. Av totalen anslås det videre at rundt 39 prosent av pengene brukes på cannabis, 31 prosent på kokain, 25 prosent på heroin og 5 prosent på amfetaminer og MDMA.²³⁹ Den ulovlige handelen med narkotika utgjør med andre ord et svært stort marked. Det er også påvist knytninger mellom denne illegale handelen og annen internasjonal kriminalitet, herunder våpenhandel, menneskehandel og finansiering av terrorvirksomhet.²⁴⁰

Politiets trusselvurdering for 2019 viser til at det er en rekke ulike kriminelle aktører knyttet til alvorlig narkotikakriminalitet, både enkeltpersoner, kriminelle gjenger, kriminelle MC-klubber og større internasjonale nettverk, som har fotfeste i Norge. Aktørene samarbeider i økende grad over landegrensene, og den kriminelle virksomheten er ofte profesjonelt organisert.

Profitten synes i stor grad å bli hvitvasket, reinvestert i kriminell virksomhet eller sendt ut av landet. Bruk av legale virksomheter for å skjule narkotikakriminalitet eller hvitvaske profitt er en etablert fremgangsmåte. En del aktører og grupper, særlig i salgsleddet, bruker vold, trusler og våpen. Narkotikakriminaliteten i Norge har også globale sosiale, politiske og økonomiske konsekvenser, som drap, korrupsjon og undergraving av samfunnsstrukturer og økonomisk utvikling.

Politiets nasjonale operasjon mot kriminelle nettverk viser også at narkotikaomsetning er livsnerven i kriminelle nettverk i Norge. Dersom samfunnet skal lykkes i å bekjempe kriminelle nettverk, er det avgjørende med god forebygging av nettopp narkotikabruk. Politidirektoratet mener at modellen som foreslås fra Rusreformutvalget ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for det.

Politidirektoratet viser til tidligere omtale av konsekvensene av utvalgets forslag for politiets rolle som avdekker.²⁴¹ Dersom utvalgets forslag om å avkriminalisere bruk, besittelse og erverv av alle typer narkotika blir tatt til følge, vil det få konsekvenser for hvilke virkemidler politiet kan benytte i sitt arbeid mot de nevnte handlingene. Dette vil også få følger for politiets arbeid mot øvrige ledd i narkotikakjeden.

Rollene i narkotikamarkedet er ofte uklare. Mange brukere er også samtidig selgere av narkotika. For enkelte er dette en måte å finansiere egen bruk. Utvalget skiller rollene i stor grad fra hverandre når det argumenteres for en avkriminalisering. Dette fremkommer tydelig i utvalgets drøfting av hvorvidt det er hensiktsmessig at den ene part i en ulovlig transaksjon skal fritas for straffansvar. Utvalget konkluderer med at dette er hensiktsmessig siden kjøperen vil være den sårbare part. Politidirektoratet mener dette burde vært gjenstand for en dypere drøfting. Etter direktoratets vurdering vil grad av sårbarhet variere mellom ulike brukergrupper. Det bør heller ikke underslås at mange brukere er ressurssterke og at det blir for enkelt å fremstille alle brukere som tilhørende en sårbar gruppe. Oslo politidistrikt påpeker også dette i sitt høringssvar når de peker på at det blant rekreasjonsbrukere vil være mange ressurssterke, mens det på

²³⁹ EMCDDA/Europol 2019, s. 24.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Se punkt 6 om avdekkerrollen til politiet i dette høringssvaret.

selgersiden ofte rekrutteres fra samfunnets mest ressursvake personer.²⁴² Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved den argumentasjonen som utvalget legger til grunn.

En konsekvens av utvalgets forslag er at det blir ulike spor for å håndtere ulovlige handlinger knyttet til narkotika. Ulovlige handlinger som utvalget forslår gjort ikke-straffbare må håndteres i et eget spor. Det er vanskelig å forskuttere hvilke konsekvenser dette vil få for politiets bekjempelse av den øvrige narkotikakriminaliteten, som fortsatt skal være straffbar. Politidistrikter og særorganer peker på at det er grunn til å anta at det vil bli mer krevende å skille mellom kjøper og selger – dette særlig på grunn av de høye grenseverdiene som utvalget foreslår (i særdeleshet forslaget fra utvalgets flertall). Dersom dette vedtas vil personer kunne gå rundt med til dels store kvanta narkotika på seg, uten at det får andre konsekvenser enn beslag av stoffet og et eventuelt pålegg om oppmøte for en samtale hos en kommunal rådgivningsenhet. Siden det sistnevnte er gjort samtykkebasert, betyr dette at det i mange tilfeller kun vil være beslag som vil være samfunnets respons på den ulovlige handlingen.

De foreslåtte innskrenkningene i politiets virkemidler som en følge av forslaget om at bruk, besittelse og erverv gjøres straffritt, vil medføre at politiet får mindre informasjon. Det vil bidra til å redusere politiets muligheter for å skaffe til veie kunnskap om stoffene, om utviklingen i hvilke stoffer som er tilgjengelige, nye stoffer på markedet og annen informasjon som gjør at politiet i større grad kan forebygge bedre og sette inn innsatsen mot de farligste/nye stoffene og miljøene deretter. Det vil også bli vanskeligere for politiet å knytte brukeren/kjøperen til øvrige ledd i narkotikakjeden og bidra til at politiet får mindre kunnskap om narkotikamarkedet.

Politidirektoratet er derfor enig med politidistrikter og særorganer i at utvalgets forslag vil få konsekvenser for politiets arbeid mot den alvorlige og organiserte kriminaliteten. Utvalget drøfter i liten grad dette spørsmålet. Det er generelt få henvisninger til den alvorlige og organiserte kriminaliteten i utvalgets utredning. Det kan likevel hende dette har vært diskutert i utvalget, men det fremkommer ikke med tydelighet av utredningen. Politidirektoratet mener dette er en klar mangel i utvalgets utredning.

Politidirektoratet anbefaler at det må gjøres en mer helhetlig vurdering av konsekvenser for hele kriminalitetsfeltet, hvor konsekvenser knyttet til samfunnsøkonomi og samfunnssikkerhet tas med i betraktningen, før det tas endelig stilling til modell for en fremtidig rusreform. Det er vår vurdering at utvalgets utredning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar dette hensynet.

Utvalget skriver selv at de ikke finner bevis for at en avkriminalisering vil føre til en nevneverdig økning i bruk. Folkehelseinstituttet har stilt spørsmål ved dette resonnementet i sitt høringssvar²⁴³ og i kronikk i Aftenposten av 26. februar 2020.²⁴⁴ Utvalget beskriver ikke selv hva en «ikke-nevneverdig økning» innebærer. Folkehelseinstituttet illustrerer dette på en god måte når de påpeker at dersom dette f.eks. utgjør en 2 % økning, så vil det innebære at 20 000 flere personer prøver cannabis og at 2 000 flere utvikler avhengighet. Det taler for seg selv at dette vil være negativt i et folkehelseperspektiv, men det vil også gi negative konsekvenser i et kriminalitetsperspektiv.

²⁴² Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 4.

²⁴³ Folkehelseinstituttet 2020 a, s. 7.

²⁴⁴ Bramness og Bretteville-Jensen 2020 b.

I Norge er de fleste narkotiske stoffene lett tilgjengelige som følge av høy internasjonal produksjonskapasitet og fordi det norske markedet er lukrativt for kriminelle aktører på grunn av sterk kjøpekraft og høye priser. Norge har likevel et generelt lavt forbruk av narkotika i forhold til mange andre europeiske land. Det er derfor grunn til å tro at det er forhold i det norske samfunnet som bidrar til å holde denne bruken relativt lav. Politidirektoratet mener at en vesentlig endring i normer vil gi en uønsket risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen. Dette vil kunne gjøre Norge til et langt mer attraktivt marked for utenlandske kriminelle.

Oslo Economics påpeker at dersom avkriminaliseringen medfører økt bruk av narkotika kan selv små endringer gi potensielt store konsekvenser for sykdomsbyrden i befolkningen og tilhørende verditap for samfunnet.²⁴⁵ Etter politidirektoratets vurdering vil det også utløse tilsvarende, potensielt store konsekvenser i forhold til utvikling av organisert kriminalitet.

Politidirektoratet mener det er helt avgjørende å sikre en rusreform som ikke svekker politiets evne til å avdekke og etterforske narkotikakriminalitet. Dette kan bli konsekvensen dersom utvalgets forslag tas til følge, siden de i stor grad løsriver bruk, besittelse og erverv til egen bruk fra den øvrige narkotikakjeden. Det vil også få følger for politiets mulighet for å komme til inngripen med den alvorlige og organiserte narkotikakriminaliteten.

Politidirektoratet har tidligere i høringssvaret kommentert at utvalget ikke foreslår en endring av bestemmelsene om doping.²⁴⁶ Det fremkommer ikke klart av utredningen hvordan utvalget har kommet frem til at narkotika og dopingmidler skal reguleres på ulike måter. Det er uansett i strid med den argumentasjon som ble lagt til grunn da Stortinget vedtok å gjøre det straffbart å erverve, besitte eller bruke dopingmidler. Den gang ble det vist til vurderingen som lå til grunn for at tilsvarende forhold knyttet til narkotika var straffbare, og at dette kunne overføres til dopingmidler. Dersom utvalgets forslag legges til grunn, skaper det en uforholdsmessighet i lovgivningen på disse områdene som det er behov for å ta nærmere stilling til. Politidirektoratet vil til dette fremheve at det fra et politifaglig ståsted, fremstår som klart at narkotika har større skadefølge for samfunnet som helhet enn dopingmidler. Dette særlig med tanke på den alvorlige og organiserte kriminaliteten.

²⁴⁵ Oslo Economics 2019 b.

²⁴⁶ Se punkt 4 om avkriminalisering i dette høringssvaret.

14. Behandling av opplysninger etter en eventuell avkriminalisering

Utvalgets forslag

Politiets adgang til å behandle opplysninger om bruk og besittelse av narkotika

I utredningens kapittel 18 drøfter utvalget hvilke konsekvenser avkriminalisering vil kunne få for håndtering av opplysninger om overtredelser av forbudet mot narkotikabruk og befatning med narkotika til egen bruk.

Utvalget legger til grunn at politiet har saklig behov for å kunne behandle opplysninger om enkeltpersoners bruk av narkotika, og brukerens eventuelle kontakt med politiet, ettersom dette er nødvendig for å utføre lovpålagte forvaltningsoppgaver.²⁴⁷ Utvalget skriver i utredningens punkt 2.4 at:

«... det vil være en god løsning å registrere opplysninger om håndheving av det sivilrettslige forbudet mot narkotikabruk og tilhørende befatning i politiets registre. For å unngå å etablere nye kostbare datasystemer kan registreringen inngå i eksisterende systemer for straffesaksbehandling eller systemer for saksbehandling av andre oppgaver.»²⁴⁸

Problemstillingen drøftes nærmere i kapittel 18.2.3. Politiets Basisløsning (BL) og Politioperativ logg (PO) trekkes frem som mulige registre hvor opplysninger kan lagres, men utvalget antar at det kan være grunn til å vurdere problemstillingen nærmere.

Sletting/sperring av opplysninger og vurdering av om opplysningene skal fremgå på politiattest

Utvalget skriver at det er kjent med «... at det i noen land som har gjennomført avkriminalisering, også er tatt skritt for å slette tidligere ilagte straffereaksjoner for handlingene, eller at det er vedtatt særskilte regler som innebærer at slike reaksjoner ikke fremgår av politiattester».²⁴⁹ Utvalget mener at det kan ha gode grunner for seg å slette eller sperre straffereaksjoner som tidligere er ilagt for de handlingene som avkriminaliseres.²⁵⁰ Utvalget kan ikke se noen avgjørende motforestillinger mot å slette opplysninger om tidligere reaksjoner ilagt for slike handlinger som nå foreslås avkriminalisert dersom det konstateres at de ikke skal anmerkes på uttømmende politiattest og vandelsvurdering. Utvalget foreslår derfor at reaksjoner for overtredelse av legemiddeloven § 24 første ledd, slettes. Når det gjelder ilagte reaksjoner for overtredelse av straffeloven § 231 og tidligere straffelovs § 162 første ledd, mener utvalget det må foretas en konkret vurdering av om handlingen faller innenfor det vedtatte omfanget av avkriminalisering eller ikke.²⁵¹

Vurdering fra politidistrikter og særorganer

Politiets adgang til å behandle opplysninger om bruk og besittelse av narkotika

²⁴⁷ NOU 2019:26, punkt 18.2.1.

²⁴⁸ NOU 2019:26, punkt 2.4, s. 36.

²⁴⁹ NOU 2019:26, punkt 18.3.1, s. 352.

²⁵⁰ NOU 2019:26 kapittel 18.3.3.

²⁵¹ Ibid.

Flere underliggende enheter uttrykker bekymring for at utvalgets foreslåtte modell vil redusere politiets tilgang til opplysninger om narkotikabruk og befatning med narkotika til egen bruk og at dette vil gå ut over for eksempel edruehetsvurderingen som foretas i mange av politiets forvaltningssaker.²⁵²

Både Kripes og Oslo politidistrikt stiller spørsmål ved om håndhevingen av et sivilrettslig forbud faller utenfor politiregisterlovens virkeområde, og om behandling av opplysninger dermed må hjemles i personopplysningsloven og personvernforordningen, og mener dette er problemstillinger som må utredes nærmere.²⁵³

Når det gjelder spørsmålet om opplysninger kan registreres i politiets eksisterende registre, reiser dette en rekke problemstillinger. Kripes påpeker bl.a. at PO er mindre egnet til å ivareta notoritet om politiets behandling av saker som involverer avdekking av narkotikabruk og befatning med narkotika til egen bruk, samt at systemet mangler en rekke funksjonaliteter.²⁵⁴ Flere politidistrikter har også betraktninger knyttet til dette.²⁵⁵

Oslo politidistrikt og Finnmark politidistrikt tar opp særreglene om utlevering av opplysninger fra PO som en mulig utfordring for bruk av dette registeret.²⁵⁶

Øst politidistrikt støtter ikke forslaget om å benytte BL da dette er en straffesaksløsning.²⁵⁷

Sletting/sperring av opplysninger og vurdering av om opplysningene skal fremgå på politiattesten

Finnmark politidistrikt har gjennom Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester ansvaret for utstedelse av politiattester og vandelsvurderinger i hele landet. Politidistriktet tar særlig opp forslagets mulige konsekvenser for utstedelse av politiattest og vandelsvurderinger, herunder problemstillinger knyttet til saksbehandlingstid dersom utvalgets forslag til sletting vedtas. Direktoratet viser her til distriktets innspill i sin helhet.²⁵⁸

I flere av høringsinnspillene direktoratet har mottatt påpekes det at opplysninger om en persons narkotikabruk klart vil være relevant og av betydning for hvorvidt en person er egnet for en rekke stillinger og verv. Viktigheten av edruehet i enkelte typer stillinger, illustreres av at det i norsk lovverk oppstilles en rekke bestemmelser om pliktmessig avhold. Politiaattest er et viktig verktøy for å unngå at rusmiddelavhengige blir tilsatt i stillinger hvor manglende edruehet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen.

Oslo politidistrikt påpeker også at personer som er ilagt en reaksjon som følge av overtredelse av legemiddeloven § 24 og straffeloven § 231 og tidligere straffelovs § 162 første ledd, også vil kunne være registrert i andre registre som DNA-registeret, fotoregisteret, fingeravtrykkregisteret, personidentitet og politiopplysningsregisteret og

²⁵² Kripes høringsinnspill s. 9-10; Agder politidistrikts høringsinnspill, s. 5-6; Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s. 7 flg.; Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 3-4; Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 13.

²⁵³ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 16 flg.; Kripes' høringsinnspill, s. 11-12.

²⁵⁴ Kripes' høringsinnspill, s. 11.

²⁵⁵ Se bl.a. Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 16-17; Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 8.

²⁵⁶ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 17; Finnmarks høringsinnspill, s. 15.

²⁵⁷ Øst politidistrikts høringsinnspill, s. 7.

²⁵⁸ Finnmark politidistrikts høringsinnspill, s.12-15.

register for bekymringssamtaler. Distriktet mener det bør utredes nærmere hvordan en eventuell avkriminalisering vil påvirke registrering av opplysninger i disse registrene.²⁵⁹

Kripos påpeker at sletting av opplysninger skiller seg fra «sperring» av opplysninger. Sistnevnte innebærer at opplysningene ikke påføres politiattester, men fremdeles eksisterer i politiets registre. Sletting av opplysninger i form av tilintetgjøring av opplysningene innebærer at politiet mister enhver anledning til å behandle opplysningene, uavhengig av formål. Dette vil være problematisk, blant annet fordi opplysninger om tidligere straffedommer kan være relevante i en rekke sammenhenger, herunder ved forebygging og etterforskning av kriminalitet.²⁶⁰ Kripos viser videre til at opplysningene vil 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.²⁶¹ Hva gjelder tidligere praksis om sletting ved legalisering og/avkriminalisering, viser Kripos eksempelvis til forskrift om bruk av vannscooter og lignende²⁶², som ble opphevet ved forskrift 21. juni 2017²⁶³, uten at det ble stilt krav om sletting av opplysninger om tiltak som følge av overtredelse av førstnevnte forskrift § 8.²⁶⁴

Oslo politidistrikt har i likhet med Kripos betraktninger knyttet til sperring/sletting av opplysningene og mener at problemstillingen ikke synes å være tilstrekkelig utredet.²⁶⁵

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell sletteplikt, viser Kripos til at det finnes til sammen ca. 300 000 registreringer i reaksjonsregisteret som inneholder opplysninger om overtredelser av legemiddeloven § 24, straffeloven § 231 og straffeloven 1902 § 162 første ledd. Dersom utvalgets forslag til sletting skal gjennomføres, må disse registreringene gjennomgå manuelt for å identifisere hvilke avgjørelser som helt eller delvis vil omfattes av utvalgets forslag. Kripos fremhever også at utvalgets foreslåtte grenser for straffrihet er avhengig av en skjønnsmessig totalvurdering, som igjen vil gjøre en manuell gjennomgang ytterligere krevende. Kripos påpeker at det i dag ikke finnes noen funksjonalitet i reaksjonsregisteret som gir mulighet til å sperre disse opplysningene og at en slik funksjonalitet eventuelt må videreutvikles. Dette vil være en avansert funksjonalitet og det må påregnes ikke ubetydelige kostnader forbundet med dette arbeidet.²⁶⁶

En manuell gjennomgang av de nevnte registreringene i reaksjonsregisteret vil kreve betydelige ressurser, både hos Kripos som er behandlingsansvarlig for de aktuelle registrene og for påtalemyndigheten i politiet.

Politidirektoratets vurdering

Utvalget stiller i punkt 18.2.3 spørsmål om behandling av opplysninger om personers bruk av narkotika innebærer at det må opprettes et nytt politiregister, eller om det finnes eksisterende registre hvor opplysningene kan lagres samtidig som det sikres notoritet rundt politiets undersøkelser og beslag som politiet vil kunne gjøre under håndhevelsen

²⁵⁹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 13.

²⁶⁰ Kripos' høringsinnspill, s. 12-14.

²⁶¹ Kripos høringsinnspill, s. 13.

²⁶² FOR-2013-06-21-701.

²⁶³ FOR-2017-05-08-609-

²⁶⁴ Kripos' høringsinnspill, s. 13.

²⁶⁵ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 13.

²⁶⁶ Kripos høringsinnspill s. 13-14.

av det sivilrettslige forbudet som utvalget foreslår. Utvalget påpeker at det ikke er rom for å løse disse spørsmålene innenfor rammene av utredningen. Politidirektoratet er enig i dette og mener det er behov for en nærmere utredning av disse spørsmålene før et eventuelt lovforslag. Direktoratet ønsker likevel å komme med noen merknader knyttet til utvalgets drøftelser i utredningens kapittel 18.

Politidirektoratet vil for det første understreke at politiet må ha et tydelig behandlingsgrunnlag for behandling av opplysninger om bruk og besittelse av narkotika som omfattes av den foreslåtte modellen, jf. grunnleggende krav i personopplysningsretten. Politiets behandling av personopplysninger reguleres av to lover avhengig av formålet behandlingen skjer til, politiregisterloven for behandlinger med politimessige formål og personopplysningsloven for behandlinger til øvrige formål. Hvilket lovvalg som gjelder vil blant annet ha betydning for hva opplysningene kan brukes til videre, jf. politiregisterloven § 4, og det er således viktig at dette tydeliggjøres. Direktoratet viser for øvrig til Kripes og Oslo politidistrikts redegjørelse for problemstillingen i deres høringsinnspill. Etter Politidirektoratets syn er det behov for at det utredes nærmere hvor opplysninger om bruk av narkotika og befatning med narkotika til egen bruk kan lagres, hvilke opplysninger som kan lagres, og hvordan opplysningene skal kunne brukes etter en eventuell avkriminalisering. Politidirektoratet har derfor ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av hvor opplysninger skal lagres på nåværende tidspunkt, men vil kunne komme tilbake med innspill om dette ved en eventuell nærmere utredning av spørsmålet. Vi viser for øvrig til innspillene fra politidistriktene og særorganene hvor det fremheves flere utfordringer ved forslaget om å behandle opplysninger etter politiregisterloven.

Slik Politidirektoratet forstår utvalgets drøftelser i punkt 18.3.3, mener utvalget at opplysninger om fremtidig bruk og besittelse av narkotika til egen bruk som omfattes av modellen ikke skal anmerkes på politiattest eller fremgå av vandelsvurdering. Det vises til at politiregisterlovens bestemmelser eventuelt kan endres slik at færre opplysninger anmerkes på politiattest. Politidirektoratet kan ikke se at problemstillingen er utredet nærmere. Vi vil bemerke at forslaget reiser flere problemstillinger knyttet til politiregisterlovens bestemmelser om vandelskontroll og politiattester som vi ikke har anledning til å gå nærmere inn på her og som det er behov for en grundigere utredning av. Det oppstår for øvrig også et spørsmål om hvilke konsekvenser forslaget vil kunne få for informasjonstilfanget i politiets forvaltningssaker, for eksempel for skikkethets- og edruehetsvurderinger som foretas i en rekke saker.

Utvalget påpeker at det for enkelte stillinger kreves uttømmende politiattest, og at det i den sammenheng kan være av interesse å vite at personen har utvist en vilje til å sette seg over normene i samfunnet. Selv om handlingen var straffbar på gjerningstidspunktet, mener utvalget likevel at begrunnelsen for å ilegge det betydning at en person har utvist vilje eller evne til å overtre en lovbestemmelse, fremstår som nokså abstrakt når det er tale om en lovbestemmelse som ikke lenger er straffbar.

Politidirektoratet vil understreke at politiregisterloven § 37 angir at politiattest kun kan brukes for å utelukke fysiske eller juridiske personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjonalitet dersom:

- Lovbruddet gjør personen uegnet, og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger,
- Manglende utelukkelse vil kunne virke støtende eller motvirke den alminnelige tillit,

- Stillingen mv. medfører ansvar for eller krever tillit hos personer som på grunn av alder, sykdom eller funksjonshemning har reduserte muligheter til å ta vare på seg selv eller sine interesser,
- Utelukkelse kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer,
- Den kan bidra til å sikre at en person skal adoptere eller over tid jevnlig skal ha heldøgns omsorg for mindreårige, er egnet for oppgaven, eller
- Det er fare for at personen på ny vil begå lovbrudd.

Kravet til politiattest er altså å sørge for at personen er skikket til å inneha visse typer stillinger eller funksjoner eller utføre visse typer aktiviteter. Dette er en sammensatt vurdering, hvor opplysninger om en persons forhold til rusmidler kan tenkes å være relevant for arbeidsgivers vurdering av om vedkommende er skikket for stillingen. Vi viser i denne sammenheng til Oslo politidistrikt høringsinnspill:

«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 edruelighet i enkelte typer stillinger illustreres av at norsk lovverk har en rekke bestemmelser om pliktmessig avhold, for eksempel bestemmelsene om pliktmessig avhold for helsepersonell, tjenestegjørende på luftfartøy og embets- og tjenestemenn med politimyndighet.»²⁶⁷

Politidirektoratet er enig i distriktets vurderinger her. Etter vår oppfatning vil imidlertid også informasjon om at en person har utvist en vilje og evne til å overtre en lovbestemmelse kunne være relevant, for eksempel ved vurdering av om man oppfyller krav til skikkethet ved ansettelse i politiet (politiloven § 18) eller ved opptak til Politihøgskolen (politiloven § 24b).

Politidirektoratet vil bemerke at politiattest er et viktig verktøy for å unngå at personer med rusavhengighet blir tilsatt i stillinger hvor manglende edruelighet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen, samt ha betydning for hvorvidt personen er egnet til å arbeide med særlige sårbare grupper, ha ansvar for menneskers helse og/eller sikkerhet. Som fremhevet i flere høringsinnspill, illustreres viktigheten av edruelighet ved at det i lov oppstilles pliktmessig avhold for å kunne inneha en rekke stillinger. Politiet har i dag en viss adgang etter politiregisterloven til å utlevere opplysninger som ikke fremkommer på politiattest dersom det på bakgrunn av registreringer i reaksjonsregisteret eller i straffesaken er grunn til å tro at personen har et rusmiddelproblem og den utstedte politiattesten ikke vil gi et fullstendig grunnlag for vurdering hos arbeidsgiveren. Politidirektoratet vil for øvrig bemerke at utvalgets forslag om at opplysninger om rusbruk ikke skal fremgå av politiattest eller vandelsvurdering, vil kunne medføre merarbeid for politiet ettersom politiet da manuelt vil måtte gjennomgå opplysninger i ulike registre og vurdere om disse er relevante for f.eks. en arbeidsgiver og om opplysningene kan utleveres etter andre bestemmelser.

Når det gjelder saker om tidligere overtredelser av legemiddeloven § 24 og straffeloven § 231 og tidligere straffelovs § 162 første ledd, synes utvalget å legge til grunn at

²⁶⁷ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 12.

opplysningene burde slettes fra reaksjonsregisteret.²⁶⁸ Dette er opplysninger som uansett ikke lenger skal anmerkes på uttømmende politiattest og inngå i vandelsvurderingen, og utvalget kan ikke se noen avgjørende motforestillinger mot å slette opplysninger om tidligere ilagte reaksjoner.²⁶⁹

Politidirektoratet vil i denne sammenheng bemerke at begrepet «sletting» ikke er entydig og kan forstås både dithen at opplysningene gjøres utilgjengelig for daglig bruk (såkalt sperring) eller at opplysningene tilintetgjøres. Slik direktoratet forstår utvalgets forslag om sletting, brukes det i betydningen tilintetgjøring av opplysninger. Direktoratet vil imidlertid bemerke at sletting og sperring av opplysninger ikke er det samme og viser i denne sammenheng til Kripas' høringsinnspill. Direktoratet kan ikke se at denne problemstillingen er tatt opp i utredningen utover at utvalget peker på at opplysninger som slettes skal avleveres til Arkivverket etter politiregisterforskriften § 16-2 annet ledd nr. 3, jf. § 44-13 tredje ledd.²⁷⁰ Etter Politidirektoratets syn er det imidlertid behov for at dette utredes nærmere. En eventuell beslutning om sletting av opplysningene må i tilfelle vurderes nærmere i lys av arkivlovens bevaringsbestemmelser og sletteforbud.

Direktoratet viser for øvrig til Kripas' innspill hvor det påpekes at en eventuell sperring av opplysninger i reaksjonsregisteret ikke vil være mulig i dag da det ikke finnes noen funksjonalitet i reaksjonsregisteret som gir mulighet til å sperre disse opplysningene og at en slik funksjonalitet eventuelt må videreutvikles. Dette vil medføre ikke ubetydelige kostnader for politiets del.

Politidirektoratet vil også vise til Oslo politidistrikts innspill knyttet til opplysninger som er registrert i øvrige registre etter at en person har blitt tatt for bruk/besittelse av narkotika. Vi kan ikke se at dette er berørt i utredningen. Det vil etter vår vurdering også være behov for å utrede nærmere hvordan en eventuell slette/sperreadgang skal være for opplysninger registrert i andre registre, som f.eks. DNA-registeret, fotoregisteret, fingeravtrykksregisteret, personidentitet og politiopplysningsregisteret og register for bekymringssamtaler.

²⁶⁸ NOU 2019:26, punkt 18.3.3, s. 355.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

15. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets vurderinger

I utvalgets mandat gis det følgende føring: «Utvalget skal synliggjøre hvordan forslag til rusreform kan gjennomføres uten økte bevilgninger».²⁷¹ Det legges dermed til grunn at utvalgets forslag til modell skal kunne gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Utvalget skal i henhold til utredningsinstruksen vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene som følger av utvalgets forslag til ny modell. Utvalget har som en del av dette bestilt to rapporter fra det samfunnsøkonomiske rådgivningsmiljøet Oslo Economics. Rapportene, som er vedlagt utredningen, heter:

1). *Kostnader knyttet til regulering av illegale rusmidler til egen bruk og håndheving av den eksisterende kontrollpolitikken.*²⁷²

2). *Økonomiske og administrative konsekvenser av ny modell (Rådgivende enhet for narkotikasaker) for håndtering av bruk og innehav av narkotika til egen bruk etter rusreformen.*²⁷³

Utvalget skriver at det er vanskelig å beregne kostnader knyttet til dagens regulering av narkotikabruk:

«Det hefter usikkerhet ved estimer av kostnader knyttet til dagens kontrollregime hva angår narkotikabruk. Dette gjelder de direkte kostnadene knyttet til politiets, påtalemyndighetens og kriminalomsorgens håndtering av narkotikasaker, så vel som de menneskelige omkostningene for brukeren selv, pårørende og samfunnet generelt.

*Tilsvarende usikkerhet gjelder for helse- og velferdstjenestene. Det er i praksis ikke mulig å beregne de samlede kostnadene knyttet til helse- og velferdstjenester som ytes til brukere av narkotika, verken i kommunene eller i spesialisthelsetjenesten.[...]»*²⁷⁴

Utvalget behandler ikke spørsmålet om kostnader ved dagens regulering utover det som følger av analysen som er innhentet fra Oslo Economics.²⁷⁵

Når det gjelder kostnader knyttet til utvalgets foreslåtte modell, skriver utvalget:

*«Oslo Economics har også utarbeidet et notat om kostnader knyttet til utvalgets foreslåtte modell. Også her vil det hefte usikkerhet ved estimatet. Utvalget antar likevel at de samlede kontrollkostnadene under dagens regulering vil overstige de kostnadene som vil oppstå som følge av utvalgets forslag til ny modell for overføring av samfunnets reaksjoner på narkotikabruk og tilhørende befatning med narkotika til egen bruk fra justissektoren til helsetjenesten.»*²⁷⁶

Videre uttaler utvalget følgende:

²⁷¹ NOU 2019:26, punkt 1.2, s. 20.

²⁷² Oslo Economics 2019 a.

²⁷³ Oslo Economics 2019 b.

²⁷⁴ NOU 2019:26, punkt 19.1, s. 359.

²⁷⁵ Oslo Economics 2019a.

²⁷⁶ NOU 2019:26, punkt 12.3.2.5, s. 258.

«Det vil etter utvalgets mening være nødvendig med systematiske opplæringstiltak og utarbeidelse av retningslinjer for politiets arbeid knyttet til håndtering av bruk og tilhørende befatning med narkotika innenfor utvalgets foreslåtte modell.»²⁷⁷

Når det gjelder hvilke administrative og økonomiske konsekvenser forslaget antas å ville få for politiet, redegjør utvalget for dette i utredningens punkt 19.3.3 og 19.4.3.

I omtalen av administrative kostnader skriver utvalget om behovet for etablering av en struktur i politiet for håndtering av den foreslåtte oppmøteplikten:

«Politiet vil fremdeles være den etaten som avdekker bruk og besittelse av narkotika, og gis med rusreformen en hjemmel for å pålegge personer som bruker narkotika, en oppmøteplikt for rådgivende enhet i kommunen. Det vil måtte etableres en struktur for hvordan opplysninger om at en person er pålagt oppmøte, skal meddeles kommunen. I og med at et slikt pålegg er å anse som et enkeltvedtak, må det videre etableres en struktur for å håndtere klagesaker som gjelder ilagt oppmøteplikt.»²⁷⁸

Utvalget legger til grunn at det ikke foreslås endringer som har direkte betydning for politiet og politiets etterforskningsmessige, polisiære og forvaltningsmessige oppgaver knyttet til narkotikaovertrедelser. Utover det som er omtalt over om oppmøteplikten, påpeker ikke utvalget andre administrative konsekvenser forslaget vil kunne få for politiet.²⁷⁹

Når det gjelder økonomiske kostnader legger utvalget til grunn at forslaget ikke innebærer nye oppgaver for politiet som antas å medføre økonomiske kostnader. Utvalget mener det sannsynligvis ikke vil være mer kostnadskrevende for politiet å pålegge oppmøteplikt enn å anmelde et forhold. I og med at sakene ikke lenger skal anmeldes anslås det et mindrearbeid for påtalejurister.²⁸⁰

Vurderinger fra politidistrikter og særorganer

Nordland politidistrikt stiller spørsmål ved utvalgets premiss om at den foreslåtte modellen ikke vil medføre høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen. Dersom modellen skulle medføre økt bruk vil det måtte påregnes økt arbeidsmengde for politiet og øvrige aktører, og dermed være behov for tilførsel av ressurser.²⁸¹

Trøndelag politidistrikt påpeker at de foreslåtte endringene vil medføre behov for større kapasitet ved enhetene som har ansvar for politiets forvaltningsoppgaver. Dette vurderes som en forutsetning for at utvalgets modell skal kunne gjennomføres.²⁸²

Politihøgskolen skriver i sitt høringsinnspill at det er slik at høgskolen til enhver tid vil måtte ta høyde for de lov- og regelendringer som berører utdanningene ved høgskolen: *«Nødvendige justeringer vil rutinemessig bli foretatt i studieplaner/programplaner og i operasjonaliseringen av disse. Dette innebærer blant annet endring av læringsutbyttebeskrivelser og pensum».*²⁸³

²⁷⁷ NOU 2019:26, punkt 14.3.2.1, s. 294.

²⁷⁸ NOU 2019:26, punkt 19.3, s. 360.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ NOU 2019:26, punkt 19.3, s. 362.

²⁸¹ Nordland politidistrikts høringsinnspill, s. 17.

²⁸² Trøndelag politidistrikts høringsinnspill, s. 11.

²⁸³ Politihøgskolens høringsinnspill, s. 1.

Oslo politidistrikt peker på at det vil være behov for å utvikle rutiner for registrering av de opplysninger politiet mottar, de beslutninger som fattes samt behandling av klager knyttet til den foreslåtte ordningen med pålegg om oppmøteplikt. Til utvalgets vurdering av at forslaget ikke vil innebære nye oppgaver som vil medføre økonomiske konsekvenser, bemerkes det at ordningen vil innebære en ny tilnærming og nye rutiner. Oslo politidistrikt peker også på at forslaget om at man etter søknad kan kreve å få slettet tidligere ilagte straffereaksjoner etter straffelovens § 231 i nåværende straffelov eller § 162 første ledd i tidligere straffelov, vil kreve en konkret og individuell gjennomgang av om handlingen faller innenfor det vedtatte omfanget av avkriminalisering. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle av en påtalejurist og vil kreve at det settes av ressurser i et allerede belastet system.²⁸⁴

Kripos peker også i sitt høringsinnspill på behovet for å utvikle rutiner og notoritet rundt registrering av opplysninger og saksbehandling knyttet til nye bestemmelser. Det påpekes at det uansett hvilket system man skulle velge å benytte til dette vil være behov for videreutvikling av eksisterende datasystemer.²⁸⁵

Kripos bemerker også at utvalgets forslag om at opplysninger om tidligere overtredelser skal slettes i registrene vil være ressurskrevende:

«En manuell gjennomgang av de til sammen ca. 300 000 registreringene i reaksjonsregisteret vil kreve betydelige ressurser, både hos Kripos som behandlingsansvarlig for de aktuelle registrene og for påtalemyndigheten. Dersom det blir besluttet at opplysninger i reaksjonsregisteret som omfattes av utvalgets forslag til avkriminalisering skal sperres, må det utvikles funksjonalitet for dette i reaksjonsregisteret. Det vil være avansert funksjonalitet, og det må påregnes ikke ubetydelige kostnader forbundet med arbeidet.»²⁸⁶

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratets vurdering er at de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig utredet. Utvalgets omtale av dette er kortfattet og henviser i stor grad de to rapportene utvalget har innhentet fra Oslo Economics. Disse rapportene er tydelige på at de beregninger og anslag som gjøres er preget av stor usikkerhet. Utvalgets vurderinger synes derfor å være basert på en del premisser og forutsetninger, som det etter Politidirektoratets vurdering kan stilles spørsmål ved. Dette gjør det krevende å gi en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets foreslåtte modell.

Kostnadsberegningene av politiets arbeid som legges til grunn er avgrenset til håndtering av anmeldelser for brudd på bestemmelsene om bruk og besittelse etter legemiddeloven § 24. I tillegg er det lagt til grunn et premiss om at halvparten av narkotikaovertridelser etter strl. § 231 gjelder bruk og besittelse til egen bruk. Det fremkommer av den vedlagte rapporten fra Oslo Economics at kostnadsoverslagene som gjøres er beheftet med stor usikkerhet og må tolkes med varsomhet.²⁸⁷ Politidirektoratet har ikke forutsetning for å ta stilling til premisset om at halvparten av overtredelsene av strl. §

²⁸⁴ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 18.

²⁸⁵ Kripos' høringsinnspill, s. 11-12.

²⁸⁶ Kripos' høringsinnspill, s. 13.

²⁸⁷ Oslo Economics 2019 a, s. 7.

231 gjelder forhold som etter utvalgets forslag ikke lenger vil være straffbart. For å kunne avklare dette må det gjøres en nøye gjennomgang.

Utvalget legger til grunn at de samlede kontrollkostnadene ved dagens regulering vil overstige kostnadene som følge av utvalgets forslag til modell.²⁸⁸ Gitt den usikkerheten som er fremhevet rundt kostnadsanslag i de vedlagte rapportene fra Oslo Economics, fremstår det som uklart hva utvalgets antakelse er basert på.

Utvalget skriver videre: *"I tillegg kommer den mer langsiktige reduksjon av samfunnsmessige kostnader knyttet til narkotikabruk som følge av en ny modell som i større grad tar sikte på å tilby hjelp og oppfølging."*²⁸⁹ Politidirektoratet mener det er grunn til å stille spørsmål ved fremstillingen. Her virker det som om utvalget legger flere premisser til grunn, som vi ikke finner dekning for i det kunnskapsgrunnlaget som er fremlagt i utredningen. Dersom modellen medfører høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen vil dette regnestykket raskt kunne få et helt annet fortegn.

Politidirektoratet mener det ikke kan legges til grunn at utvalgets forslag vil medføre færre oppgaver for politiet og at modellen således vil redusere kostnadene i politiet. Utvalgets forslag medfører riktignok at politiets arbeid overfor bruk og besittelse av narkotika endres – noen oppgaver vil bortfalle, mens nye kommer til. Det er vanskelig på grunnlag av det utvalget har fremlagt å vurdere kapasiteten som kreves innenfor rammen av ny modell og vurdere dette opp mot kapasiteten som benyttes på dette feltet innenfor dagens regulering. Politidirektoratet mener det er behov for å gjøre en nærmere vurdering av dette. Det er et særlig behov for å vurdere hvorvidt håndteringen av utvalgets forslag om pålegg om oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet er å anse som et enkeltvedtak og hvilken betydning dette vil ha for politiets saksbehandling (og saksbehandling i Politidirektoratet som klageinstans). Dette utdypes i liten grad i den foreliggende utredningen. Dette vil kunne kreve tilførsel av ressurser knyttet til håndtering av nye oppgaver i forvaltningssporet.

Utvalget foreslår ikke endringer i reglene om pliktmessig avhold.²⁹⁰ Så vidt Politidirektoratet kan se foreslås det heller ikke endringer i regler om politiets varslingsplikt til andre offentlige organer, ei heller endringer i regler som krever at personen er skikket til å utføre et bestemt arbeid eller inneha verv. Etter Politidirektoratets vurdering vil det påføre politiet mye ekstraarbeid dersom en tar bort grunnlaget for å kunne bruke politiattest som et verktøy for å unngå at personer med rusavhengighet blir tilsatt i stillinger hvor manglende edruelighet kan ha innvirkning på oppgaveutførelsen, samt ha betydning for hvorvidt personen er egnet til å arbeide med særlige sårbare grupper, ha ansvar for menneskers helse og/eller sikkerhet. Som nevnt i kapittel 14 i dette høringssvaret, mener direktoratet at det er grunn til å utrede nærmere på hvilket grunnlag politiet kan behandle opplysninger om en persons rusmiddelbruk. Dersom politiet vil måtte foreta en manuell gjennomgang av informasjon politiet besitter og gjøre en vurdering av adgangen til å utlevere disse, vil det få store økonomiske og administrative konsekvenser for politiet.

Dersom utvalgets foreslåtte modell blir vedtatt må det påregnes kostnader knyttet til opplæring av politipersonell i de nye bestemmelsene, nye oppgaver og rutiner for

²⁸⁸ NOU 2019:26, punkt 12.3.2.5, s. 258.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ NOU 2019:26, punkt 2.1, s. 26.

gjennomføring av disse oppgavene. Dette er et område som svært mange i politiet er involvert i på en eller annen måte, slik at dette vil være en opplæring som dekker flere fagområder (politioperativ, forebygging, straffesak, påtale og forvaltning). Det må også påregnes kostnader knyttet til å gjøre tilsvarende nødvendige justeringer i utdanningene ved Politihøgskolen for å ta høyde for eventuelle lov- og regelendringer.

Politidirektoratet støtter merknadene i høringsinnspillene til Kripas og Oslo politidistrikt²⁹¹ knyttet til behov for eventuell videreutvikling av datasystemer og ny funksjonalitet, for å kunne håndtere de nye foreslåtte oppgavene for politiet. Dette er mangelfullt utredet og det vil være behov for å komme tilbake til nærmere avklaringer av kostnader knyttet til dette dersom man går videre med utvalgets forslag.

Politidirektoratet støtter også de vurderinger som er gjort fra Oslo politidistrikt og Kripas knyttet til ressursbehovet dersom forslaget om å slette opplysninger fra politiets registre skulle bli en realitet. Det er vanskelig å skulle gi et anslag over hva dette vil koste, men direktoratet er enig i vurderingen fra Kripas når de omtaler dette som «ikke ubetydelige kostnader».²⁹²

Dersom utvalgets forslag skulle medføre økt bruk av narkotika i befolkningen, vil arbeidsmengden for politiet øke. Det vil da for det første bli flere saker som skal håndteres innenfor utvalgets foreslåtte modell. For det andre kan arbeidsmengden øke på grunn av kriminalitet som skjer i tilknytning til den illegale narkotikahandelen, samt kriminalitet som skjer i narkotikapåvirket tilstand (for eksempel vold og overgrep).

Politidirektoratet vil også knytte en kommentar til utvalgets omtale av kostnader ved de foreslåtte kommunale rådgivningsenhetene. Det forutsettes at de foreslåtte oppgavene skal kunne gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer. Samtidig anslår Oslo Economics at dette vil koste kommunene mellom 200 og 700 mill. kroner per år (avhengig av forutsetninger som er lagt til grunn), i tillegg til 30-40 mill. kroner i etableringsfasen.²⁹³ Det er grunn til å stille spørsmål ved realismen i et slikt forslag. Rusfeltet er krevende og det kan ikke uten videre settes som et premiss at kommunene skal kunne håndtere de nye oppgavene innenfor eksisterende rammer.

²⁹¹ Se høringsvarets punkt 14.

²⁹² Kripas' høringsinnspill, s. 13.

²⁹³ Oslo Economics 2019 b, s. 6.

16. Avsluttende merknader og anbefalinger

Politidirektoratet støtter en rusreform hvor formålet er å sikre bedre hjelp og oppfølging til personer med rusavhengighet. Personer som utvikler et rusproblem bør møtes av en helsetjeneste som kan gi nødvendig hjelp, oppfølging og behandling. Det er særlig viktig at en helhetlig rusreform bidrar til å få ned tallet på overdosedødsfall.

Samtidig må en rusreform, etter vårt syn, innrettes slik at den ikke medfører risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen. Forebygging må være en bærebjelke i en helhetlig rusreform. Norge ligger sett i en internasjonal sammenheng lavt på omfang av bruk av narkotika. Det er en kvalitet ved det norske samfunn det er viktig å beholde.

Rusreformutvalget har levert en utredning som etter Politidirektoratets vurdering har svakheter. Det er dissens i utvalget i flere helt vesentlige spørsmål. Utredningen er gitt navnet «Rusreform – fra straff til hjelp», men sier lite om hvordan personer med rusavhengighet/rusproblemer faktisk skal møtes med bedre hjelp, oppfølging og behandling. Straff og hjelp fremstilles som gjensidig utelukkende kategorier og det gis et inntrykk av at samfunnet må velge mellom disse tilnærmingene. Dette er et felt hvor det har skjedd endringer i praksis gjennom de senere år. Det har skjedd endringer i hvordan politiet møter personer med rusavhengighet eller andre grupper av brukere. Samtidig har bruken av alternative straffereaksjoner økt. Det har også kommet til flere nye alternative straffereaksjoner til bruk overfor barn og unge. Felles for de alternative straffereaksjonene er at hjelp og oppfølging er bygget inn som en vesentlig bestanddel i straffegjennomføringen.

Politidirektoratet støtter ikke utvalgets forslag om en avkriminalisering av alle typer narkotika for alle brukergrupper. Utredningen gir ikke et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag for å kunne belegge at en avkriminalisering vil bidra til at flere personer med rusavhengighet/rusproblemer får nødvendig hjelp og oppfølging av helsetjenesten. Det er heller ikke tilstrekkelig vurdert hvilke konsekvenser en avkriminalisering vil få for befolkningen som helhet, eller for ulike brukergrupper eller grupper som er i risikozonen. Utvalget drøfter i liten grad konsekvenser for samfunnsøkonomien, samfunnssikkerheten og for kriminaliteten for øvrig. Politidirektoratet mener dette må utredes nærmere før det eventuelt fattes en avgjørelse av en såpass prinsipiell karakter.

Utvalget foreslår at de som bruker eller besitter narkotika skal møtes med et pålegg fra politiet om å møte for en kommunal rådgivningsenhet for samtale og eventuelt videre oppfølging dersom det samtykkes til dette. Politidirektoratet mener at forslaget om kommunale rådgivningsenheter er interessant og kan ha positive sider ved seg. Samtidig er det grunn til å peke på utfordringer knyttet til den innretningen utvalget har landet på. Utvalget foreslår at det skal være frivillig å følge politiets pålegg. Dette ser Politidirektoratet som betenkelig. Det bør være slik at pålegg fra politiet skal etterkommes. Det introduserer noe helt nytt at det er opp til den enkelte selv å vurdere hvorvidt pålegg skal følges eller ei. Dersom utvalgets forslag legges til grunn vil det kunne utfordre politiets autoritet og rolle i samfunnet – det vil kunne få følger utover den sakstypen utvalgets forslag er avgrenset til. Politidirektoratet fraråder en slik tilnærming.

Utvalget foreslår ingen sanksjon eller konsekvens dersom den enkelte unnlater å følge oppmøteplikten. Politidirektoratet mener det derfor er misvisende når dette betegnes som en «plikt». Sett under ett fremstår det foreslåtte pålegget om oppmøteplikt mer som

en henvisning eller et tilbud. Politidirektoratet mener det er behov for å vurdere nærmere innretning på dette, før det fremmes et endelig forslag til modell. Politidirektoratet fraråder utvalgets forslag til innretning.

Anbefalinger

Politidirektoratet anbefaler at gjøres en nærmere vurdering av spørsmålet om hvorvidt en avkriminalisering er hensiktsmessig eller nødvendig for å oppnå intensjonen om bedre hjelp, oppfølging og behandling til personer med rusavhengighet/rusproblemer. Politidirektoratet mener at formålet med reformen kan oppnås innenfor eksisterende regulering.

Politidirektoratet mener det er behov for en nærmere utredning av konsekvenser av en eventuell avkriminalisering. Ut fra det foreliggende kunnskapsgrunnlaget, som er lagt frem gjennom utvalgets utredning, er det særlig grunn til å se nærmere på konsekvenser for omfang av bruk i befolkningen, konsekvenser for kriminalitetsfeltet forøvrig, samt samfunnsøkonomiske og samfunnssikkerhetsmessige konsekvenser.

Politidirektoratet anbefaler at det vurderes alternative modeller for å oppnå intensjonen ved reformen, herunder hvorvidt alternative straffereaksjoner kan inngå i modellen. Direktoratet stiller seg undrende til at utvalget ikke har funnet grunn til å diskutere ulike alternativer, jf. utredningsinstruksen. Politidirektoratet mener det ligger et stort potensiale i videreutvikling innenfor rammen av dagens regulering, gjennom bruk av påtaledirektiv og økt bruk av alternative straffereaksjoner.

- a) *Bruk av påtaledirektiv:* Et sentralt spørsmål er hvorvidt intensjonen kan ivaretas gjennom bruk av sentrale påtaledirektiv, hvor det gis føringer for å sikre at det tas hensyn til den enkelte brukers situasjon. Det er allerede per i dag slik at det er gitt påtalemessige føringer som angår ulike typer av brukergrupper, blant annet for å ta hensyn til rusavhengige som en særskilt sårbar gruppe samt sikre tilstrekkelig oppfølging av barn og unge som er i risiko for å rekrutteres til brukermiljøer.
- b) *Økt bruk av alternative straffereaksjoner:* I forlengelsen av dette mener Politidirektoratet det ligger et stort potensiale i økt bruk av alternative straffereaksjoner, herunder påtaleunntelser mv. Utvalgets mandat ber eksplisitt om en vurdering av hvorvidt dagens alternative reaksjoner kan inngå i modellen. Politidirektoratet mener dette ikke er tilstrekkelig fulgt opp av utvalget. Det bør gjøres en nærmere vurdering av de erfaringer som er gjort gjennom den økende bruken av denne type reaksjoner. Det gjelder særlig bruk av påtaleunntelse med ulike former for vilkår, samt de erfaringer som er gjort gjennom nye alternative reaksjoner overfor barn og unge. Det er også interessant å se nærmere på mulighetsrommet for å bruke overføring til oppfølging i helsetjenesten som et vilkår ved påtaleunntelser. Utvalgets forslag om en oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet kunne vært vurdert som en type vilkår ved en påtaleunntelse. En slik innretning vil sikre at det ligger en sanksjonsmulighet i bunn dersom oppmøteplikten ikke oppfylles.

Politidirektoratet stiller seg bak behovet for en rusreform, men kan altså ikke stille seg bak utvalgets forslag til modell. Det er etter vårt syn nødvendig med en bredere tilnærming til rusfeltet enn det utvalget legger til grunn gjennom denne utredningen.

Etter vårt syn er ikke utvalgets foreslåtte modell en god løsning på de utfordringer vi ser på rusfeltet. Politidirektoratet mener at en rusreform må sikre både bedre forebygging og bedre hjelp og oppfølging, samtidig som den ivaretar hensynet til samfunnssikkerheten og ikke bidrar til økt kriminalitet. Det er helt avgjørende at en rusreform innrettes slik at den ikke medfører høyere risiko for økt bruk av narkotika i befolkningen.

17. Referanser

- Actis (2020). Høringssvar – rusreformen. https://www.actis.no/files/docs/actis_-_horingssvar_rusreformen_2020.pdf
- Aftenposten 22. desember 2019. *Rusreformen: 70 prosent tror flere vil prøve narkotika dersom det ikke er straffbart.* <https://www.aftenposten.no/norge/i/LABWQ4/rusreformen-70-prosent-tror-flere-vil-proeve-narkotika-dersom-det-ikke-er-straffbart>
- Andrews, Therese Marie og Eide, Ann Kristin (2019). *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* Bodø: Nordlandsforskning.
- Bakken, Anders (2019). *Ungdata: Nasjonale resultater 2019*. NOVA-rapport 9/19. Oslo: NOVA.
- Baklien, Børge og Bye, Marit (2017). *TIUR-modellen i Ringsaker – en forskningsbasert evaluering*. Elverum: Høgskolen i Innlandet.
- Bramness, Jørgen G. og Bretteville-Jensen, Anne Line (2020a). *Rusreform – fra straff til hjelp*. Kronikk i Aftenposten 13. januar 2020.
- Bramness, Jørgen G. og Bretteville-Jensen, Anne Line (2020b). *Øker narkotikabruken som følge av rusreformen?* Kronikk i Aftenposten 26. februar 2020.
- Bye, Elin K. og Skretting, Astrid (2017). *Resultater fra ESPAD 1995-2015. Bruk av rusmidler og tobakk blant 15-16 åringer*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- EMCDDA/Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en
- Engstrøm, Bjørn E. (red.) (2019). *Vegtrafikkloven og trafikkreglene. Lovkommentar. 6. reviderte utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Folkehelseinstituttet (2020a). *Folkehelseinstituttets høringsuttalelse til Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26 - Fra straff til hjelp*. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/horingsuttalelser/horingsuttalelse-nou-straff-til-hjelp-30-mars-2020-fhi.pdf>
- Folkehelseinstituttet (2020b). *Narkotikabruk i Norge*. Nettpublikasjon oppdatert 04.02.2020. <https://www.fhi.no/nettpub/narkotikainorge/bruk-av-narkotika/narkotikabruk-i-norge/>
- Gjersing, Linn; Biong, Stian; Ravndal, Edle; Waal, Helge; Bramness, Jørgen og Clausen, Thomas (2011). *Dødelige overdoser i Oslo 2006-2008: En helhetlig gjennomgang*. Rapport 2/2011. Oslo: Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF).
- Justis- og politidepartementet (2011). *Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd: Intervensjonsprogram og motivasjonssamtale*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Kripos (2019). *Nasjonal drapsoversikt 2019. Drap i Norge 2010-2019*. Oslo: Kripos. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/drap/drapsoversikt-2019.pdf>

- Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Oslo Economics (2019a). *Kostnader knyttet til regulering av illegale rusmidler til egen bruk og håndheving av den eksisterende kontrollpolitikken*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics (2019b). *Økonomiske og administrative konsekvenser av ny modell (Rådgivende enhet for narkotikasaker) for håndtering av bruk og innehav av narkotika til egen bruk etter rusreformen*. Oslo: Oslo Economics.
- Ot. prp. nr. 90 (2003-2004). *Om lov om straff (straffeloven)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Politidirektoratet (2017). *Politiet mot 2025. Virksomhetsstrategi for Politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2019a). *Svar på forespørsel vedrørende terskelverdier*. Oversendt rusreformutvalget 23. oktober 2019. Vedlegg til utredningen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-26/id2683531/>
- Politidirektoratet (2019b). *Utredningsoppdrag – Politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika*. Oversendt rusreformutvalget 20. februar 2019. Vedlegg til utredningen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-26/id2683531/>
- Prop. 135 L (2010-2011). *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Prop. 107 L (2012-2013). *Endringer i legemiddeloven (utvidet forbud mot dopingmidler m.m.)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 57 L (2013-2014). *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Runhovde, Siv Rebekka og Skjevraak, Pernille Erichsen (2018). *Kriminalitetsforebygging på norsk – En kunnskapsoversikt*. PHS Forskning 2018:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Statens vegvesen m.fl. (2018). *Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021*. Oslo: Statens vegvesen, Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Trygg Trafikk, fylkeskommunene og syv storbykommuner.
- UDI (2010 a). *UDI Rundskriv 2010-022. Bortvisning og utvisning av EØS-borgere*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- UDI (2010 b). *UDI Rundskriv 2010-024. Utvisning av tredjelandsborgere*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Utrykningspolitiet (2019). *Trafikksikkerhetsarbeid. Politiets tilstandsanalyse for 2020*. Stavern: Utrykningspolitiet.