



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vikta
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
20/00119-3

Dato:
04.03.2020

HØRINGSSVAR - RUSREFORMUTVALGETS INNSTILLING NOU 2019:26

Det vises til rusreformutvalgets innstilling, NOU 2019:26 - Fra hjelp til straff, som Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring. Saken ble oversendt fra Politidirektoratet (POD) 15.1.2020.

Innledningsvis påpekes det at Politihøgskolen til enhver tid vil ta høyde for de lov- og regelendringer som berører PHS' utdanninger. Nødvendige justeringer vil rutinemessig bli foretatt i studieplaner/programplaner og i operasjonaliseringen av disse. Dette innebærer blant annet endring av læringsutbyttebeskrivelser og pensum.

Politihøgskolen støtter målet om et bedre oppfølgings- og helsetilbud for rusbrukere. Det er imidlertid noen utfordringer som kan knyttes til enkelte av utvalgets forslag. Kommentarene knyttes til følgende kulepunkt:

- **Utvalgets forslag om å avkriminalisere alle typer narkotiske stoffer for alle brukergrupper**

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.

- **Utvalgets forslag til grenseverdier for straffrihet (besittelse)**

Utvalgets forslag til grenseverdier fremstår som høy. En slik grenseverdi vil kunne bidra til at stoff deles/selges i større grad enn i dag.

- **Utvalgets forslag om at politiet skal kunne beslutte en oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsenhet**

Dette forslaget fremstår i utgangspunktet som en god ordning. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om hvilken verdi denne ordningen har når den er basert på frivillighet.

- **Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid, herunder overfor målgruppen barn og unge**

En avkriminalisering av bruk av narkotiske stoffer vil kunne bidra til at politiet ikke lenger vil prioritere rusforebyggende arbeid. En mulig effekt av dette kan være at politiet får reduserte muligheter til å kommunisere med grupper som det er viktig at politiet opparbeider gode relasjoner til.

Politihøgskolen er av den oppfatning at det overordnede målet må være at brukere gis et bedre oppfølgings- og helsetilbud. Dette synes langt på vei å være ivaretatt i forslaget. Samtidig må en ikke innføre ordninger som kan bidra til at flere, særlig barn og unge, begynner å bruke narkotiske stoffer. Det vises her særlig til terskelen for avstå fra kriminelle handlinger.

Politihøgskolen har stor faglig bredde og autonomi. Meningsytring en sentral del av akademien. Derfor er det viktig at flere av Politihøgskolens stemmer gis anledning til å ytre seg i en sak som denne.

To faggrupper har ut fra sine faglige ståsted gått inn i en rekke problemstillinger knyttet til utredningen. De har forfattet egne høringsbidrag som legges ved.

Med hilsen

Tor Tanke Holm
fungerende rektor

Ruth Bodil Stabell Haug
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

VEDLEGG:

Vedlegg 1 til høring NOU 2019 26

Vedlegg 2 til høring NOU 2019 26

Høringsinnspill til Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26

Politihøgskolens hovedoppgave er å være den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten, og å bedrive forskning og utvikling innen den politisære virksomheten. Dette skal skje bygget på kunnskap og empiri. I en verden i rask forandring og hvor kravene til politiet og dets rolle i samfunnet er i utvikling er det særlig viktig at politiet makter å tilpasse seg disse. Ruspolitikken er et av flere felter i forandring både nasjonalt og internasjonalt.

Rusreformutvalget avga sin innstilling den 19. desember 2019. Utvalgets mandat var: ... *å endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika fra straff til hjelp, behandling og oppfølging.* Hovedformålet med reformen og drøftelsene i utredningen kan summeres opp i tittelen *fra straff til hjelp*. Det er viktig å understreke det grunnleggende, *at samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler skal overføres fra justissektoren til helsetjenesten.* Vi vil fremheve betydningen av en slik dreining og støtter prinsippet. De uheldige virkningene av at reaksjonene på rusproblemer i stor grad har ligget under justissektoren har vært påpekt av forskere i flere tiår, og er solid dokumentert i utredningen.

Det lå ikke i utvalgets mandat å utrede legalisering, men en *avkriminalisering* av bruk og besittelse til eget bruk. Det er derved en relativt begrenset reform som foreslås, men med viktige konsekvenser. Betydelige deler av dagens lov og regelverk vil derfor bli uforandret, blant annet det som gjelder de mer alvorlige brudd på straffeloven. For politiet vil det i praksis bety at det meste av arbeidet med salg, import, produksjon og distribusjon av narkotika ikke vil bli vesentlig berørt av en reform.

Det må understrekes at det ikke finnes noe kriminalitetsområde hvor antall anmeldelser og reaksjoner har økt på lignende vis de siste 30 årene som innen reguleringen av narkotika. Straffebruken har særlig siden tidlig 90- tall økt, noe som særlig har rammet bruk og besittelse av narkotika. Denne utviklingen er et resultat av en villet politikk og kontrollinnsats som i liten grad reflekterer utviklingen i bruk. I dag er narkotikalovbrudd den nest største kategorien av registrerte anmeldte lovbrudd. Kun to - tre prosent av disse sakene utgjør alvorlige lovbrudd. Mye av denne utviklingen har vært drevet frem under betegnelsen forebyggende innsats. Det er også slik at strengheten i reaksjonene og politiets muligheter for å benytte integritetskrenkende metoder står i en særstilling ved narkotikalovbrudd. Narkotika har vært hoveddriveren bak bruk

av en rekke "nye metoder" innen etterforskning og forebygging, som man tidligere kun fant ved kriminalitet som truet rikets sikkerhet¹.

Vår høring tar for seg følgende hovedpunkter:

1. Utvalgets forslag til avkriminalisering av alle typer narkotiske stoffer for alle brukergrupper.
2. Utvalgets forslag til terskelverdier for straffrihet.
3. Politiets rolle ved å pålegge oppmøteplikt for en kommunal rådgivingsinstans.
4. Mulige konsekvenser for politiets forebyggende arbeid.
5. Rusreform og organisert kriminalitet, samt metodebruk på feltet.
6. Økonomiske konsekvenser og prioriteringer.
7. Oppsummering.

1. Utvalgets forslag om å avkriminalisere alle typer narkotiske stoffer for alle brukergrupper

Det er både etiske, juridiske og sosialpolitiske «forskjeller» som gjør seg gjeldene når spørsmålet om avkriminalisering av narkotiske stoffer skal drøftes. Utvalget foreslår å avkriminalisere all *egen bruk* av det som til enhver tid kalles narkotika, altså de lege- og rusmidler som fins på narkotikalista eller lovlige reseptbelagte legemidler, uten resept. Å straffe ene og alene for «selvforgiftning» har til nå vært mulig å praktisere med utgangspunkt i legemiddelloven.

Selv om narkotika anses som skadelig for den enkelte, deler vi den oppfatningen at "selvskading" ikke bør være straffbart. Spørsmålet om straff for selvpåført skade generelt, eller "selvforgiftning" spesielt, er et grunnleggende etisk, snarere enn kun et juridisk spørsmål. Utvalgets flertall argumenterer med utgangspunkt i *skadefølgeprinsippet*, på samme måte som straffelovutvalgets flertall gjorde i 2002². I sin respons til Straffelovutvalget hadde Justisdepartementet en annen forståelse av skadefølgeprinsippet, hvor de særlig vektla straffens

¹ Larsson (2015): Politistategier mot narkotika, <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/298381>

² NOU2002:4 Delutredning IV, Ny norsk straffelov. Se også Hauge (2008):

<http://www.forebygging.no/Kronikker/2010-2008/Straff-for-narkotikabruk---kan-det-begrunnes/>

preventive virkninger for å hindre at barn og unge begynner å bruke narkotika³. Dette perspektivet er fortsatt utbredt i politiet. Utvalget fastslår at et slikt perspektiv har liten støtte i empiri og forskning⁴.

Selv om avkriminalisering ikke brukes i utvalgets mandat, så er det en forutsetning at; «ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til hjelpetjenesten». Dersom reaksjonen på eget bruk skal fortsette å være straffbart, vil eget bruk fortsatt være kriminalisert. En justering, når det for eksempel gjelder aldersgrupper, vil kunne foretas, men da er det ikke snakk om en avkriminalisering, kun en nedkriminalisering.

Et spørsmål som blir reist er om avkriminalisering bør gjelde alle brukergrupper. En differensiering mellom brukere vil også være rettssikkerhetsmessig krevende. Å differensiere *grupper*s straffverdighet fører til at det grunnleggende prinsippet om likebehandling utfordres. Hvor går grensen mellom en bruker med rusavhengighet og en bruker uten? Er det bare tyngre stoffer som heroin som indikerer et avhengighetsproblem, eller kan dette også forekomme blant brukere av cannabis? Uansett vil det være et grunnleggende rettssikkerhetsproblem at man ikke straffes for handlingen man har *begått*, men for den man *er*. Det er åpenbart at ulike brukere har ulike behov for hjelp og oppfølging. Det er nettopp denne screeningen av brukere som er den viktigste oppgaven til rådgivningsenheten. En voksen rekreasjonsbruker vil med dagens lovgivning som oftest straffes med bot, og vil dermed ikke komme i kontakt med hjelpeapparatet. Det som for politiet kan fremstå som en rekreasjonsbruker, kan etter screening vise seg å ha et hjelpebehov.

Vi kan heller ikke se at det foreligger gode argumenter for å differensiere mellom ulike rusmidler. Alle typer ulovlige rusmidler kan medføre skade på brukeren, og det er vanskelig å se for seg på hvilket grunnlag man skal differensiere. Brukere vil kunne ha behov for hjelp og oppfølging uavhengig av hvilket rusmiddel de bruker. Hadde derimot utvalgets forslag handlet om legalisering, ville det vært nærliggende å vurdere en differensiering mellom rusmidler som er egnet til å omsettes i et regulert marked og rusmidler som er reseptbelagt.

2. Utvalgets forslag til terskelverdier for straffrihet

³ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 91

⁴ NOU 2019: 26, s. 51-53.

I debatten rundt terskelverdier står flere hensyn mot hverandre. Det ene er brukerens situasjon. Det er ikke heldig at en som bruker narkotika daglig må være i et belastet miljø for å skaffe seg sin "medisin". Dette vil ha flere negative konsekvenser, både helsemessige og knyttet til stigma og marginalisering. Brukeren må derved ha et visst minimum for å greie seg, og her kalkulerer utvalget ut fra tre dagers bruk for sine terskelverdier. På den annen side er det av hensyn til politiets kontroll opp mot omsetningen av narkotika, hvor det fremføres at de terskelverdiene som blir satt som straffefrie vil gi signal om hva man kan ha på seg for salg. Ut fra disse hovedargumentene lander et mindretall på lavere terskelverdier enn flertallet. Vår vurdering er at denne rusreformen skal ha rusbrukeren i sentrum, og hensynet til brukeren må gå foran hensynet til politiets kontrollutøvelse. Vi kan derfor ikke se noen gode grunner til å argumentere imot flertallets forslag til terskelverdier.

3. Politiets rolle ved å pålegge oppmøteplikt for en kommunal rådgivningsinstans

Utvalget foreslår at bruk og besittelse av narkotika innenfor grenseverdiene ikke skal straffeforfølges, men fortsatt være ulovlig. Ettersom utvalget foreslår at politiet med hjemmel i politiloven skal kunne visitere personer de mistenker er i besittelse av ulovlige rusmidler, deler vi utvalgets oppfatning om at politiet skal kunne ilegge møteplikt for rådgivningsenheten ved ruslovbrudd som ikke er straffbare.

Ifølge utvalget skal personer som har blitt ilagt oppmøteplikt være rettslig forpliktet til å oppfylle plikten. Imidlertid gis ikke politiet hjemmel til avhenting uten samtykke, og rådgivningsenheten kan heller ikke ilegge gebyr for manglende oppmøte. Vi har forståelse for at det er en utbredt skepsis til et manglende «ris bak speilet» overfor personer som ikke overholder oppmøteplikten. Dette er en vanskelig avveining, og det er ikke enkelt å konkludere med om det bør tillegges rådgivningsenheten mulighet for sivilrettslige sanksjoner. Som utvalget gjør rede for i kapittel 12, finnes det ikke empirisk belegg for å hevde at en straffetrussel har betydning for omfanget av bruk av ulovlige rusmidler. Det er dermed høyst usikkert om straffeliknende, administrative sanksjoner vil føre til at flere oppfyller oppmøteplikten. Slike sanksjoner vil også kunne ramme sårbare brukere særlig hardt. Vi mener fokuset bør ligge på *hensikten* med oppmøtet, som ikke er å straffe brukeren, men å nå ut til vedkommende med informasjon og tilbud om hjelp. Vi er enige med utvalget i at det primære fokuset bør være på å opprette og beholde et tillitsforhold mellom brukeren og hjelpeapparatet. Bruken av tvang og straffeliknende sanksjoner bør i så måte ikke danne utgangspunktet for

møtet mellom brukeren og rådgivningsenheten. Vi forutsetter imidlertid at ordningen med oppmøteplikt monitoreres og evalueres grundig, og at sivilrettslige sanksjoner blir vurdert dersom manglende oppmøte viser seg å bli et utbredt problem.

Når det gjelder barn og unge under 18 år som blir tatt for ulovlig (men ikke straffbar) bruk og/eller besittelse, er dette er gruppe det skal tas særskilt hensyn til. Barn har ikke de samme forutsetningene for å vurdere sin egen rusbruk og eventuelt hjelpebehov, og oppfølging av denne gruppa bør derfor ikke utelukkende baseres på samtykke, selv om dette bør være utgangspunktet. Her har imidlertid både politiet og rådgivningsenheten opplysningsplikt til barnevernet, som kan vurdere hvorvidt det skal iverksettes tiltak uten barnets og foresattes samtykke. I likhet med utvalget, kan vi ikke se at verken politiet eller rådgivningsenheten skal gis tvangshjemler utover de som i dag tillegger barnevernet og helsevesenet.

4. Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid, herunder overfor målgruppen barn og unge

Politiets rusforebyggende arbeid overfor barn og unge omfatter universelle tiltak som informasjonsarbeid om skadepotensial ved narkotikabruk og konsekvenser av å bli tatt for brudd på narkotikalovgivningen. Videre bruker politiet indikative tiltak som bekymringssamtalen og ruskontrakter overfor ungdom som har befatning med narkotika, uavhengig av om disse ungdommene har et rusproblem eller ikke. Det er uvisst i hvilken grad slike tiltak i nevneverdig grad forebygger bruk av narkotika blant barn og unge. Skoleforedrag som forebyggende tiltak har vist seg å ha liten dokumentert effekt⁵. Bekymringssamtalen har så langt ikke vært gjenstand for noen effektevaluering⁶, og vi vet heller ikke hva slags effekt bruken av ruskontrakter har for ungdoms videre rusbruk⁷. Som utvalget gjør rede for, er det imidlertid problematisk når myndighetenes kontrollapparat skal innta rollen som hjelper. Her

⁵ Nordahl, T. (2006). *Forebyggende innsatser i skolen: Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedepartementet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

⁶ Gran, M. (2017). *Politiets bekymringssamtale. En kvantitativ studie om bekymringssamtalen som forebyggende tiltak, og ungdommene som gjennomførte tiltaket*. Masteroppgave i politivitenskap. Oslo: Politihøgskolen.

⁷ Lien, M. I. og Larsen, Y. (2015). *Flinkiser og «dropouts». Erfaringer med ungdom på frivillig ruskontrakt*. Oslo: KoRus Øst

kan vi nevne utfordringer knyttet til skillet mellom kartlegging og avhør i bekymringssamtalen, stempling og stigmatisering, samt graden av frivillighet i tiltak som blir tilbudt av politiet.

I rusreformutvalgets forslag vil kartlegging og oppfølging av ungdom som bruker ulovlige rusmidler gjennomføres av andre instanser enn politiet, noe vi tror langt på vei kan løse ovennevnte utfordringer. Som utvalget fastslår, har vi ingen klare holdepunkter for å hevde at en trussel om straffeforfølgning vil motivere eller hjelpe mennesker med rusproblemer. Verdens helseorganisasjon har tvert imot som et grunnleggende prinsipp at helsehjelp skal være basert på frivillighet⁸. Når det gjelder informasjonsarbeid om narkotika på skoler, vil det være naturlig at politiet overlater dette til skole- eller kommunehelsetjenesten. Polititjenestepersoner har i utgangspunktet ikke helse- og sosialfaglige kvalifikasjoner til å gjennomføre slikt arbeid, og vi tror det er en fordel at dette overlates til bedre kvalifiserte faginstanser. Slik vi ser det, vil politiet spare betydelige ressurser dersom de ikke lenger forebygger ulovlig rusbruk blant ungdom. Politiet besitter betydelig erfaringsbasert kompetanse i arbeid med ungdom, og disse ressursene bør kanaliseres over til arbeid med den økende ungdomskriminaliteten. Her kan vi nevne rekruttering av ungdom til salg av ulovlige rusmidler, volds- og vinningskriminalitet der ungdom både er gjerningspersoner og ofre, osv. Samtidig er det viktig at helsesykepleiere på skolene og kommunehelsetjenesten gis gode rammevilkår, slik at disse kan drive et systematisk og målrettet rusforebyggende arbeid overfor ungdom, både i skolen og gjennom oppsøkende arbeid.

5. Rusreform og organisert kriminalitet

Tematikken organisert kriminalitet er knapt berørt i rusreformutvalgets innstilling. Dette er forståelig når det kan synes å falle på siden av mandatet som handler om bruk, ikke import, produksjon og omsetning. Spørsmålsstillinger rundt alvorlig narkotikakriminalitet og arbeidet med dette berøres derfor knapt. Norge har et meget høyt straffenivå for denne type saker. Dette ble for øvrig drøftet i NOU2002:4, hvor utvalget foreslo å halvere den øvre strafferammen fra 21 år til 10 for å bli likere våre nabolands lovgiving. Mye av det som gjelder politiets metodebruk som kommunikasjonskontroll, infiltrasjon og informantbehandling faller derfor utenom og vil ikke bli berørt ved lovendringer.

⁸ Verdens Helseorganisasjon (2014). *Consolidated Guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations*. Genève: WHO.

Man kan spørre om en avkriminalisering av bruk og besittelse til eget bruk vil medføre en vekst i den organiserte kriminaliteten. Hvis det er slik at disse lovendringene påvirker bruken i merkbar grad, vil det kunne bli en konsekvens. Her konkluderer utvalget, som nevnt over, etter gjennomgang av dagens forskning, at slik ikke er tilfelle. De lovendringer som foreslås vil ikke medføre radikale endringer i bruksmønstre. Dette synes å stemme med erfaringer høstet fra land hvor man har gjennomført reformer av denne art, behandlet i kapittel 6 av utvalgets rapport. Med en viss forsiktighet og med de begrensninger som ligger i å benytte data fra andre land med en annen historie og jurisdiksjon, kan man hevde at en avkriminalisering neppe vil forsterke problemene med organisert kriminalitet. Man må også spørre om lovendringen vil påvirke kontrollen av den organiserte kriminaliteten, og politiets innsats på feltet. Kontroll er blant flere faktorer som påvirker mulighetene til å drive kriminell butikk. Vil mulighetene for å kunne utføre god kontroll reduseres?

Regelverket for metodebruk vil ikke påvirkes merkbart, hevdes det. De metoder som mest vil påvirkes er at man ved etterforskning av bruk "kommer over annen informasjon"⁹. Dette besvares med at "utvalgets forslag ikke medfører endringer i de rettslige rammene (når det gjelder bruk av såkalt straffeprosessuelle tvangsmidler) for etterforskning...". Politiet vil fortsatt ha adgang til å undersøke person uten samtykke¹⁰. Utvalget påpeker at en avkriminalisering vil gjøre det lettere for politiet å oppnå tillit hos brukere, samt at de vil ha vitneplikt. Utvalget viser til erfaringer fra land som har avkriminalisert. I disse landene har at arbeidssituasjonen for politiet blitt lettere når det gjelder kontakt med brukere siden det ikke trues med straff.

Utvalget skriver at lovendringene i det store og hele ikke vil medføre store innskrenkninger i politiets arbeide med narkotika, men derimot åpne opp for nye muligheter. Det er likevel klart at politiet vil måtte endre sitt arbeid på feltet. Ved avkriminalisering av bruk og besittelse vil muligheten til å benytte metoder som for eksempel husransakelse og databeslag falle bort. Det er likevel langt fra slik at politiet fratras mye fra sin «verktøykasse» ved en avkriminalisering.

Betydelige deler av den organiserte kriminaliteten er avhengig av narkotika som butikk, og særlig omsetningen av cannabis¹¹. I dagens situasjon med uroligheter rundt gjenger i Oslo hvor gateaktiviteten ofte er forbundet med omsetning av narkotika og særlig hasj, vil mange frykte at en avkriminalisering av bruk vil forsterke problemene og gjøre det vanskeligere for politiet

⁹ NOU 2019:26, s. 265-266.

¹⁰ NOU 2019:26, s. 265.

¹¹ Larsson 2018, *Organisert kriminalitet*, Pax.

å håndtere disse problemene. Det er korrekt at en slik reform ikke vil fjerne det illegale markedet, det er heller ikke dens siktemål. Omsetning og smugling vil fortsatt være forbundet med til dels streng straff. Gjengaktivitet må forebygges og møtes med andre midler enn å slå ned på brukere, det er her snakk om at flere etater - som nå - arbeider sammen og at politiet og andre etater setter av ressurser til tilstedeværende arbeid i miljøene og oppfølging av ungdom og barn med problemer (se ovenfor om forebygging). Fortsatt kriminalisering av bruk er ikke et argument i innsatsen mot gjengene. Avkriminalisering vil ikke i seg selv forsterke problemene, men heller ikke løse dem.

Narkotikaspørsmålet er ikke noe særnorsk problemfelt. Internasjonalt har bruken av straff og rettsforfølging medført betydelige skadevirkninger og vært medvirkende til forhøyde voldsnivåer i mange land, blant annet i Latin-Amerika. I flere land er det et menneskerettighetsproblem ved at særlig strenge straffer benyttes overfor alt fra produsenter til brukere¹². Internasjonalt er det nå et press mot at andre tilnærminger benyttes. Krigen mot narkotika har hatt den effekten at den har vært med på å styrke organisert kriminalitet, ikke det motsatte¹³.

6. Økonomiske og praktiske konsekvenser

Politiet bruker betydelige ressurser på strafferelatert arbeide opp mot bruk og besittelse. Anmeldelsestallene vokste sterkt i løpet av 1990 årene – man begynte da å benytte særlig forelegg, men også andre alternative sanksjoner opp mot brudd på legemiddelloven i stort omfang. Fra andre land som har avkriminalisert, vises det til at betydelige ressurser er frigjort (kapittel 6). Det koster å anmelde og dømme 10 – 15 000 årlig for brudd på legemiddelloven, samt flere tusen for relativt bagatellmessige forhold under straffeloven (Figur 3.1 s. 57). Det legges også ned et ikke ubetydelig arbeid på å legge inn mindre forhold angående narkotika i ulike etterretningssystemer¹⁴. Man bør dreie ressursbruken bort fra politiarbeid opp mot brukere og over på mer alvorlige former for kriminalitet, samt forebygging.

De senere årene har man ønsket å komme bort fra det noe ensidige fokus på narkotika innen politiets arbeide med organisert kriminalitet og over til å arbeide med annen alvorlig

¹² Global Commission on Drug Policy https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_EN.pdf

¹³ Nutt (2012) *Drugs without the hot air*, Cambridge.

¹⁴ POD 2005, Prosjekt organisert kriminalitet. Eide (2019), Politiets etterretningsregister Indicia: En upålitelig ryktebørs eller en troverdig kilde til det kunnskapsbaserte politiarbeidet? Master, Politihøgskolen.

kriminalitet, som organisert finansiell kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, cyber crime og miljøkriminalitet - for å nevne noen. Det har man nå mulighet til.

Mye av politiets arbeide innen feltet narkotika – både når det gjelder forebygging, etterforskning og etterretning, har ikke blitt dekket av empirisk forskning¹⁵. Det er betydelige huller. Vi vet derfor lite konkret om hvordan arbeidet på feltet utføres og hva som kommer ut av det. Det er også et underforsket felt internasjonalt. Dette må rettes opp; det er særlig viktig å ha kunnskap for å kunne styre innsatsen og forbedre politiets virksomhet på feltet. Vi tar derfor til orde for at det settes av ressurser til forskning på feltet.

7. Oppsummering

Vi anbefaler de konklusjoner som legges frem i NOU2019:26. Vi finner i likhet med utvalget ikke noen dokumentert sammenheng mellom straff og befolkningens bruk av narkotika, mens de negative sidene ved straff og straffeliknende sanksjoner er godt dokumentert. Vi bør derfor nå ta skrittet fra straff til hjelp. For politiet vil det medføre noen begrensninger, men det vil også skape nye muligheter. Det vil måtte utvikles ny arbeidsmetodikk på feltet, samtidig som flere forhold som i mindre grad reises og drøftes i utredningen, må avklares. En rusreform i linje med anbefalingene i utredningen er et skritt i riktig retning både for det norske samfunnet og politiet.

Paul Larsson, professor

Pål Frogner, høgskolelektor

Henning Kaiser Klatran, førsteamanuensis

¹⁵ Noen hederlige unntak finnes som BRÅ rapportene BRÅ (2003): *Polisens innsatser mot narkotikabrottsligheten. Omfatning, karakter og effekter*, Rapport BRÅ (Granath, Svensson og Lindström) 2003:12. Frantzen (2005): *Narkojakt på gateplan: Om politikontroll av narkotika på Vesterbro i København*. Dr. avhandling, Københavns universitet.

Bidrag til høringssvar NOU Rusreform – fra straff til hjelp – forfattet av en gruppe fagansatte ved Politihøgskolen med politifaglig bakgrunn

Anbefaling

Anbefalingen er å videreføre dagens ordning med mulighet for bruk av straff for ikke-avhengige brukere av ulovlige rusmidler (de som eksperimenterer og er rekreasjonsbrukere). For de som er under 18 år anbefales å opprettholde muligheten for bruk av straffereaksjon. Det bør utarbeides flere alternative straffereaksjoner som kan tilpasses den enkeltes behov og livssituasjon.

Vi mener samtidig at videreføring av dagens ordning med straffereaksjon ikke bør stå i veien for en styrking av hjelpe- og helsetilbudet for de som er narkotikaavhengige (problembbrukere). Begrepet problembbrukere brukes gjerne der rusmisbruket har utviklet seg til avhengighet, at rus medfører utfordringer med å takle arbeid, venner, egen helse, psykiske problemer som følge av rusmisbruk mv.

Det bør med andre ord være en tydelig differensiering mellom rekreasjon og festdop, og de som har utviklet en avhengighet til for eksempel heroin. Denne gruppen har behov for hjelp og støtte av helse og hjelpeapparat. Her er straff ikke et godt alternativ.

En slik tilnærming vil kunne møte behovet for redusert stigmatisering, bedre og raskere oppfølging, samt fortsatt kunne benytte straffeprosessuelle virkemidler i narkotikasaker der dette er nødvendig og hensiktsmessig.

Forebyggende politiarbeid er politiets primærstrategi, og er forankret i ramme og programplaner ved PHS, samtidig som dette er sentrale styringssignaler fra Stortinget, Riksadvokaten, Justis og beredskapsdepartementet og POD.

SAMFUNNSOPPDRAG – Politiet - PHS

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, jf. politiloven § 1.

Videre skriver Justis og beredskapsdepartementet i sitt tildelingsbrev 2020 til Politidirektoratet at forebygging er politiets primærstrategi.

«Den kriminalitetsforebyggende innsatsen i særlig utsatte områder skal løftes, med vekt på forebygging av ungdomskriminalitet og rekruttering av unge til kriminelle gjengmiljøer, samt at den bekjempende innsatsen mot kriminelle gjengmiljøer skal intensiveres. De særskilte midlene som er bevilget til politiet skal ses i sammenheng med andre midler som er bevilget som del av områdesatsingene i Oslo. I årsrapporten skal det gis en kvalitativ vurdering av effekten av særskilte midler til kriminalitetsforebyggende innsats i utsatte områder, inkludert områdesatsingene i Oslo»

Det er godt kjent for politiet og i det tverretatlige samarbeidet at mange unge personer i utsatte byområder blir rekruttert for salg og omsetning av narkotika. Slik omsetning gir ofte grobunn for økonomisk vinning, samtidig som det gir en form for status og respekt fra

ungdommer. Vi ser også at de som står bak og tilrettelegger for innførsler av narkotika hvitvasker verdiene i legale strukturer og kjører rundt i fine biler og omgir seg med statussymboler. Det er i tillegg koblinger mellom arbeidslivskriminalitet, narkotika og gjengproblematikk. Utfordringene er med andre ord både sammensatte, kompliserte, og krever et bredt spekter av virkemidler og kompetanse.

Beskyttelse av sårbare grupper og forebygge stigmatisering

Vi er enig i at bruk av strafferettslige reaksjoner ikke er en fullgod forebyggingsstrategi opp mot risikoutsatte grupper, men det kan i enkelte tilfeller være en mulig strategi der annet ikke ser ut til å være et mulig/godt alternativ. Det vil etter vår mening være forbundet med stor risiko å totalt bryte med prinsippet om bruk av etterforskning og straff som virkemiddel ovenfor enkelt personer og grupper som opererer i gråsonen hvor det foregår åpenbar bruk, besittelse og salg.

En er oppmerksom på utvalgets fokus på reduksjon av stigma for sårbare grupper. Utvalget sier videre at straffeforfølgning av bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk «har bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting». Politistudentene har i bachelorutdanningen betydelig undervisning i temaer som omhandler sårbare personer, samt hvordan vi i praksis skal forebygge at personer blir stigmatisert. Studentene får i tillegg gjennom et helt praksisår ute i et politidistrikt øve i kontrollerte former på det å ivareta og møte sårbare personer. Dette gjelder så vel rusmisbrukere som personer som er utsatt for kriminalitet, ulykker, miste nære mv. Disse erfaringene tar studentene med seg til det siste året i utdanningen. Studentene kan da sette denne kunnskapen inn i en kontekst hvor de kan reflektere kritisk over kriminalitet, forebygging, sterke og svake sider ved politiets metoder, samt muligheter og utfordringer i samarbeid med andre etater.

En tjenesteperson skal forøvrig legge til grunn de alminnelige kravene i straffeprosessloven § 170 a og politiloven § 6, om at et politiinngrep må være nødvendig og forholdsmessig. Dessuten vil politiloven § 6 gjelde direkte, da den etter sin overskrift gir alminnelige, dvs. generelle, regler om hvordan polititjenesten skal utføres. Dette sikrer at personer som kommer i befatning med politiet blir behandlet tråd med lover, retningslinjer og god praksis.

Politigeneralisten er en viktig ressurs i det forebyggende arbeidet

Politihøgskolen utdanner politigeneralister som etter endt utdanning skal ha grunnleggende ferdigheter i alle politiets disipliner, herunder forebyggende politiarbeid. Forebygging er i tillegg inkorporert i alle fagområder som for eksempel strafferett og straffeprosess, politi, samfunn og etikk, etterforskning, patruljetjeneste, praksisåret mv.

Det å avdekke tidlig rusmisbruk er avgjørende for å kunne sette inn gode tiltak og forebygge en mulig kriminell løpebane. Politiet har i tillegg behov for nødvendige straffeprosessuelle hjemler for å kunne iverksette etterforskning dersom forholdet tilsier det. Dette kan for eksempel være gjengkriminalitet hvor narkotika er en del av kriminalitetsbildet.

Tverrfaglig samarbeid er et satsingsområde hvor andre etater har virkemidler og muligheter til å hjelpe, der politiet ikke har mulighet eller ressurser. Dette er en viktig del av samarbeid og

forebyggingsstrategien slik at vi unngår at enkeltpersoner faller mellom to stoler. Politiet har sine virkemidler og kan eksempelvis benytte bekymringssamtaler, pågripelse, ransaking og urinprøver. De ulike virkemidlene tilpasses i de enkelte tilfeller, slik at det skilles mellom de som kun trenger en enkel korrigerende samtale og de som allerede har rukket å få et etablert kriminelt levesett hvor bruk av sterkere virkemidler må til.

Tegn og symptomer på narkotikabruk og andre rusmidler

Ca. 95 % av studentene ved PHS gjennomfører studiet «Tegn og symptomer på narkotikamisbruk og andre rusmidler». Dette studiet er gjennom flere år tilpasset og revidert i tråd med samfunnsutviklingen og hvordan politiet arbeider med narkotika og rusmisbrukere. Tegn og symptomer er et lite inngripende virkemiddel ovenfor den personen som blir avdekket som ruspåvirket av politiet. Bruken av metoden krever notoritet slik at handlingen er etterprøvable ved eventuelle klager eller usikkerhet som måtte oppstå i ettertid. Mye av innholdet i studiet bygger på god menneskebehandling, ivaretagelse av personens integritet, skille mellom sykdom og rus, det å gjennomføre en god samtale mv. Forebygging av stigma er et helt konkret læringsmål i studiet.

Å hevde at en person er påvirket av rusmidler er uansett i hvilken sammenheng det fremsettes, en belastning for den det gjelder. Av den grunn lærer de som benytter arbeidsredskapet Tegn og symptom å forstå viktigheten av å bruke kunnskapen, hjelpemidlene og gjennomføre alle testene på en korrekt og hensynsfull måte før man trekker en endelig konklusjon.

Studentene får i studiet opplæring og veiledning i hvordan rus kan være underliggende faktor i en rekke forhold de blir kjent med i tjeneste. Dette kan eksempelvis være familievold, utelivsvold, overgrep, psykiatri, trafikkulykker som skyldes rus mv.

Hva påvirker de unges rusmisbruk?

Det er en rekke forhold som kan påvirke de unges rusmisbruk. Lovgivning og trussel om straff er bare én av mange faktorer som har betydning for den enkeltes vurdering om du sier ja eller nei om du tilbys en joint, stripe kokain, MDMA, LSD, amfetamin, eller en pille.

Økt bruk av rusmidler kan komme på grunn av at prisene er lave og at tilgjengeligheten er god der du oppholder deg. Generelle holdningsendringer knyttet til spørsmålet om hvilke rusmidler som er « greit å bruke/ ikke greit » spiller også inn som en viktig faktor. Det kan samtidig komme nye måter å innta rusmidler på som kan virke forlokkende, og vi ser at handel over nett er økende.

Sikkerheten til politiet og de som arbeider med ruspåvirkede personer

Det er godt dokumentert at kronisk rusmisbruk uansett stoff som benyttes øker aggressivitet. Svært mye er imidlertid fortsatt ukjent når det gjelder den nevrobiologiske innsikt i de prosesser i hjernen som er knyttet til aggresjon. (I NOU 2010:3 s. 269 – 270) Det sentrale er imidlertid at dette er noe vi må være oppmerksomme på i tjenesteutførelsen både som politi og andre etater. Praktiske erfaringer fra uteliv og hendelser hvor rus er en del av bildet tilsier

at det er åpenbare sammenhenger mellom rus og vold, samt kriminalitet som følge av ruspåvirkede personer. En mulig avkriminalisering kan føre til at politiet får mindre oppmerksomhet til enkeltpersoner som benytter rusmidler, og at muligheten for å fange opp personer med risiko for voldsutøvelse reduseres. Dette kan igjen føre til usikkerhet for helse og hjelpeapparat som er de instansene som vil kunne møte disse i «førstelinjen»

Politihøgskolen har i sin tre årlige utdanning mange ulike teoretiske og praktiske øvelser hvor en øver på det å møte ruspåvirkede personer i ulike situasjoner. En viktig forutsetning i utdannelsen er opplæring i det å møte alle personer uansett ruspåvirkning på en verdig og respektfull måte.

Bekymringer knyttet til den voksende gjengkriminaliteten

Riksadvokaten gjennomførte den 27.08.18 et orienteringsmøte med Det nasjonale statsadvokatembetet, Oslo statsadvokatembeter, Sjefen for Kripas, Politimesteren i Oslo og Politimesteren i Øst. I notatet nevnes blant annet tunge multikriminelle aktører, dels rotløs ungdom som står på terskelen til en kriminell løpebane. De skriver videre i notatet at: «som overordnet ansvarlig for politiets straffesaksbehandling gir riksadvokaten et klart og tydelig signal om at overfor de såkalte "harde" kriminelle vil inkapasitering og lange fengselsstraffer utgjøre en viktig del av den strategi som skal og må følges» De skriver samtidig at store beslag av narkotika dokumenterer at miljøene har betydelig kapasitet (Riksadvokaten, Orienteringsmøte 27.08.18)

I dagens diskusjon om veivalg innen rusreformen er det lett å se at diskusjonen kan bli unødig «sort/hvitt» og at sterk språkbruk kan stå i veien for nyanser, undring, troen på ulike virkemidler, deriblant muligheten for bruk av tvangsmidler og straff der dette er hensiktsmessig. PHS arbeider i disse dager med å utvikle et nettbasert studie innen fagområdet inndragning av straffbart utbytte. Dette er et av flere effektive virkemidler vi vil ha klare for PHS studentene og etaten i løpet av ca. 12 måneder fra dags dato. Vi tror dette vil være en særlig anvendelig metode i en del miljøer hvor det omsettes narkotika, unge som blir rekruttert for salg, der hvor det genereres store verdier mv. Sikring og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger fra eksempelvis narkotika vil være et viktig virkemiddel i det å forebygge narkotikaomsetning. Et bredt spekter av straffeprosessuelle hjemler er viktig i dette arbeidet.

Trafikkulykker og rusmidler

Bruk og misbruk av rusmidler er en av de viktigste årsakene til trafikkulykker. Alkohol, narkotika og legemidler påvirker sentralnervesystemet og reduserer kjøreferdighetene. En avkriminalisering av narkotika vil kunne føre til økt bruk som kan medføre at flere kjører i ruspåvirket tilstand. Cannabis er ifølge Oslo Universitetssykehus det hyppigst påviste illegale stoffet blant bilførere som er mistenkt for kjøring i påvirket tilstand. I Norge i 2017 ble det påvist THC i 40 prosent av prøvene tatt av bilførere mistenkt for påvirket kjøring. Oslo universitetssykehus sier videre at påvirkning av cannabis kan medføre økt fare for å bli involvert i en trafikkulykke med dødelig utfall. (Faktaarkene Oslo universitetssykehus)

I tidsskriftet Den Norsk Legeforening 31.10.2017 sammenfatter Jørg Mørland og Jørgen G. Bramness bl.a. følgende;

Etter jevnlig bruk av Cannabis kan man gjenfinne den psykoaktive substansen THC i blodet i mange dager. Dette kan ha konsekvenser for cannabisbruk og bilkjøring, enten cannabis brukes medisinsk eller i rushensikt. Cannabis kan påvirke psykomotoriske ferdigheter så lenge de finnes i kroppen. I forhold til å kjøre bil er spørsmålet relevant med tanke på edruehetsbestemmelsen i vegtrafikkloven (§ 34) knyttet til førerkort og helsekravene i førerkortforskriften (§§ 35 og 36).

Vi mener det er riktig å videreføre dagens praksis med mulighet for bruk av straff

Vi anbefaler derfor at dagens praksis for mulighet for bruk av straff videreføres, men at det samtidig presiseres at de som har utviklet et avhengighetsforhold (problembrukere) som hovedregel ikke skal straffes. Her vil den individualpreventive virkningen ha liten effekt, da denne gruppen allerede kan ha et sammensatt og problematisk levesett hvor samspillet med ulike etater oppleves som vanskelig og motarbeidende.

Det bør i tillegg til helsehjelpen som foreslås av utvalget, vurderes å opprette nødvendige lavterskeltilbud som er tilgjengelig døgnet rundt. Bemanningen bør tilpasses og være tverrfaglig sammensatt. Dette av hensyn til det totale hjelpetilbudet den enkelte måtte ha behov for i den enkelte situasjon og når motivasjonen er der. Da vil de som har utviklet et problembruk og som i tillegg er mottagelig for hjelp kunne få et kvalitetsmessig godt hjelpe og helsetilbud der og da uten ventetid. Da kan politiet eller samarbeidende etater hjelpe den enkelte med gode tiltak allerede i det øyeblikket forholdet er avdekket av politiet. Vi ser ingen betenkeligheter med at helse og hjelpefokus styrkes, uavhengig av de konklusjoner som treffes.

Referanser:

NOU 2010:3 kapittel 7 og vedlegg 4

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6f5ab604e1394eabb8dc07b56d128bfl/no/pdfs/nou201020100003000dddpdfs.pdf>

Tildelingsbrev 2020 Politidirektoratet

[file:///C:/Users/runeso/OneDrive%20-%20Politi%20høgskolen%20\(Norwegian%20Police%20University%20College\)/Rusreform%20høring/tildelingsbrev-2020-pod.pdf](file:///C:/Users/runeso/OneDrive%20-%20Politi%20høgskolen%20(Norwegian%20Police%20University%20College)/Rusreform%20høring/tildelingsbrev-2020-pod.pdf)

Faktaside om Cannabis, Oslo Universitetssykehus

<https://oslo-universitetssykehus.no/fag-og-forskning/nasjonale-og-regionale-tjenester/tsb/verktoy-for-fagutvikling/fakta-om-rusmidler/cannabis#cannabis-og-bilkjoring>

Riksadvokaten med forslag til tiltak mot gjengkriminalitet

<https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokaten-med-forslag-til-tiltak-mot-gjengkriminalitet/>

Tidsskriftet den norske legeforening

<https://tidsskriftet.no/2017/10/kronikk/effekter-av-cannabis-varer-lenger-enn-antatt>