



U.O. Offl. § 15 tredje ledd

Deres referanse:
18/3814-33

Vår referanse:
201804941

Sted, dato
Oslo, 20.02.2019

UTREDNINGSOPPDRAG - POLITIETS ROLLE OG STRAFFEREAKSJONER FOR BRUK OG BESITTELSE AV NARKOTIKA

I anledning Rusreformutvalgets utredningsoppdrag av 15. november 2018 har Politidirektoratet innhentet innspill fra politidistrikt og særorgan som er innarbeidet i vårt svar. Unntak er tilbakemelding fra Oslo politidistrikt som pga. frist er vedlagt i sin helhet. Politidirektoratet svarer for utredningsoppdraget alene. Riksadvokaten vil komme med eventuelle merknader direkte til Rusreformutvalget.

Dokumentet er bygget opp med samme kronologi som spørsmålene i utredningsoppdraget. Politiets forvaltningsoppgaver er omhandlet i kap. 7.

1. INNLEDNING

Politiet er ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig¹. Videre skal politiet bidra til å skape både faktisk trygghet og trygghetsfølelse blant publikum. I et hvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser².

Kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi på alle virksomhetsområder og på tvers av kriminalitetsområder³. Siden 2000-tallet har politiets innsats knyttet til bruk og besittelse av narkotika vært preget av et overordnet mål om å bidra i samfunnets totale innsats for å forebygge de uønskede samfunnsmessige og helsemessige konsekvenser relatert til narkotika.

¹ Politiloven § 1

² Politiinstruksen § 2-1

³ Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2017, 2018 og 2019

2. SAMMENDRAG

Norge har et lavt forbruk av narkotika i befolkningen sammenlignet med andre europeiske land⁴. Flere av politidistrikter rapporterer likevel om økt av narkotika blant barn og unge i løpet av 2018. Det rapporteres også om at barn og unges holdninger til bruk av narkotika har endret seg i samme tidsperiode. "Dette er jo ikke så farlig, det blir jo snart lovlig", er typiske kommentarer. Politidistriktene tilskriver endringene til regjeringens signal om å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika. Ungdata 2018 understøtter politiets erfaringer. Det fremkommer der en svak økning i antall unge som har brukt narkotika blant unge på ungdomsskoletrinnet og blant jenter på videregående skole (VGS). Det er en markert økning i bruk av narkotika blant gutter på VGS, fra 13 % 2015 til 16 % i 2017. Tilbudet har også økt. Holdningen til at noen bruker hasj endres også. Utover videregående trinnet registreres nå en økning blant de som mener at hasjrøyking ikke har noen betydning for den sosiale statusen⁵. Økt rusbruk kan gi uønskede effekter, både i et folkehelseperspektiv, i et samfunnssikkerhetsperspektiv og i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Disse perspektivene bør derfor tas med utvalgets videre arbeid.

Å erstatte straff med helsehjelp for de med problemmisbruk, er etter Politidirektoratets oppfatning et riktig valg. Bruken av begrepet avkriminalisering kan gi uheldige signaler om legalisering, og Politidirektoratet anbefaler derfor at begrepsbruken vurderes nærmere.

Kriminalitetsforebygging er politiets primærstrategi. Politiets forebyggende strategier i det narkotikaforebyggende arbeidet inkluderer en kombinasjon av ulike forebyggende metoder og straffesaksbehandling. Det jobbes blant annet for å forhindre at barn prøver narkotika første gang. Videre har politiet en viktig avdekkende rolle, spesielt ovenfor barn og unge. Avdekker politiet at barn og unge bruker bruk narkotika, meldes dette videre til relevante kommunale etater (bla. kommunene gjennom eksempelvis SLT⁶), for videre tilbud om individrettet oppfølging.

Påtalemyndigheten har også flere tilpassede og alternative straffereaksjoner med et forebyggende formål. De alternative straffereaksjonene for bruk og besittelse av narkotika er godt utviklet de fleste steder i landet. Her er oppfølgingstiltak som benyttes i alternative reaksjoner også godt integrert i kommunenes hjelpeapparat.

I samfunnsdebatten er det hevdet at mange soner ubetingede fengsels-straffer i norske fengsler for bruk og besittelse av narkotika. Analyse og manuell gjennomgang av rettskraftige ubetingede dommer mot personer anmeldt i 2017 for bruk og besittelse av narkotika viser at ingen personer er dømt til ubetinget fengsel kun for bruk og eller besittelse av narkotika⁷.

⁴ Kilde: EMCCDA

⁵ Ungdata 2018 s. 102-105.

⁶ Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er etablert i om lag 200 kommuner i Norge. Kompetansesenteret for kriminalitetsforebygging har ansvaret for å følge opp SLT kommunene. I de kommuner som ikke har SLT modellen, eksisterer det i varierende grad lignende samarbeidsmodeller

⁷ Se nærmere kap. 2

For saker registrert i 2017 er det ilagt 4400 forelegg og utferdiget 1434 påtaleunntatelser for bruk og/eller besittelse av narkotika. Dersom overtredelser etter straffelovens § 231 inkluderes, er tallene henholdsvis 7522 forelegg og 2058 påtaleunntatelser⁸.

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver der edruelighetsvurderinger, uansett rusmiddel, er sentralt. Dette gjelder bla. søknader om våpen og kjøreløyve, samt rett til å føre motorvogn. Politiets avdekkingsmulighet er svært sentralt i denne sammenheng både for å forebygge kriminalitet og bedre samfunnssikkerheten.

3. ORGANISERING, STRATEGIER OG METODER

a) Forebyggende strategier

Politi-loven fastslår at politiet gjennom blant annet forebyggende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

I politiets virksomhetsstrategi "*Politiet mot 2025*" er forebygging ett av de 12 strategiske målene. Politiet definerer kriminalitetsforebygging slik:

"Arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å redusere risikoen for kriminalitet".

Definisjonen tydeliggjør en kunnskapsbasert tilnærming til forebygging av kriminalitet, og understreker behovet for og viktigheten av tverrfaglig og sektorovergripende innsats⁹.

Politiets kriminalitetsbekjempelse følger to hovedstrategier:

- generelle forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet
- straffesaksbehandling"

Politiets straffesaksarbeid og kriminalitetsforebyggende arbeid må sees helhetlig. For eksempel er avverging av straffbare handlinger også en del av straffesaksarbeidets formål, mens forebygging av ny og gjentatt kriminalitet er en vesentlig begrunnelse for straff.

"I Forkant" er en sentral lærebok i kriminalitetsforebygging¹⁰. Her deles kriminalitetsforebygging inn i følgende:

- Situasjonell kriminalitetsforebygging
- Personorientert kriminalitetsforebygging
- Lokalorientert kriminalitetsforebygging
- Kriminalitetsforebyggende kommunikasjon
- Gjenopprettende prosesser

Professor Bjørge definerer 9 mekanismer for kriminalitetsforebygging¹¹:

⁸ Se nærmere kap. 2

⁹ Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi, 2018 – 2020, Politidirektoratet.

¹⁰ Lie, E. M. (2015) I forkant

- Redusere rekruttering til kriminelle miljøer og aktiviteter gjennom å fjerne eller redusere samfunnsmessige og individuelle årsaker og prosesser som fører til kriminalitet.
- Bygge normative barrierer mot kriminelle handlinger.
- Avskrekking: Få potensielle gjerningspersoner til å avstå fra kriminelle handlinger gjennom trussel om straff og kostnader.
- Redusere gevinster fra kriminelle handlinger.
- Avverging av kriminelle handlinger ved å stanse dem før de gjennomføres.
- Inkapasitering (uskadeliggjøring) ved å frata gjerningsmenn evnen til å gjennomføre nye kriminelle handlinger.
- Beskytte sårbare mål mot kriminelle handlinger.
- Redusere skadevirkninger fra kriminelle handlinger.
- Rehabilitering: Hjelp personer som har vært involvert i eller straffet for kriminalitet tilbake til et normalt liv.

Samhandling med kommunale instanser

De siste 20 år har tverretattlig samarbeid vært helt sentralt i politiets narkotikaforebyggende arbeid overfor alle brukergrupper og alle aldersgrupper. Det er særlig utviklet faste og gode rutiner overfor barn og unge under 18 år. SLT-samarbeidet er i de senere årene utvidet til også å gjelde unge under 23 år.

Politiets samhandling med kommunale instanser og videregående skoler følger blant annet av Politiinstruksen § 15-1 der det heter: "*Særlig påligger det politiet å innlede et nært samarbeid med skole- og sosialmyndighetene*". Informasjonsdeling er vesentlig for et godt, tverretattlig kriminalitetsforebyggende samarbeid. Politiet har gode hjemler til informasjonsdeling gjennom Politiregisterloven.

Politiets mål er å forhindre at barn og unge prøver narkotika.

Politiets primærforebyggende aktivitet skjer bla. gjennom holdningsskapende arbeid, hvor det blant annet fokuseres på skadepotensiale og oppdagelsesrisiko. Politidirektoratet mener et straffesanksjonert forbud mot bruk og besittelse av narkotika en viktig normdannende effekt.

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 alvorlig og det er ikke forutsigbart hvem som utvikler et problemmisbruk. En god forebyggingsstrategi er derfor at færrest mulig barn og unge prøver narkotika. Politiet er en aktiv deltaker i lokalmiljøet og tilstreber å formidle saklig og korrekt informasjon om narkotika og skadevirkninger av denne, både til foreldre og ungdom. En rekke studier viser at moraliserende kommunikasjon ikke virker positivt.

Forebygging av narkotikabruk er også viktig for å forebygge annen kriminalitet, da omsetning av narkotika bla. finansierer kriminelle miljøer og gjenger. I tillegg vil brukere kunne bli knyttet til annen kriminalitet. Ca. 55 % av alle bruk og besittelsessaker i 2017 inngikk i kompleks med andre straffesaker.

¹¹ Bjørge, T. (2015) Forebygging av kriminalitet

Gjennom det narkotikaforebyggende arbeidet har politiet en viktig avdekkingsrolle. Politiet forsøker å avdekke brukere av narkotika så tidlig som mulig. Der det avdekkes bruk blant barn og ungdom meldes bekymringen videre til kommunen, som kan tilby og iverksette individuelle forebyggende tiltak. Tiltakene varierer fra enkle råd og veiledning til f.eks. hasjavyvennings-program med tettere oppfølging. Det er kommunen som har hovedansvaret for oppfølgingen.

I Stortingsmelding 30 2011-2012 "Se meg" fremkommer det at "*Utgangspunktet er at narkotikaavhengighet er et helseproblem og skal møtes med hjelp*".

Det er imidlertid en utfordring for politiet at tilbudet om rusoppfølging i kommunene er sterkt varierende. Enkelte kommuner har ikke gode individrettede tilbud som kan benyttes som ledd i alternative reaksjoner eller som oppfølging utenfor straffesak. Politiet må derfor forestå oppfølgingen og vedkommende vil da ofte kun få oppfølging ved urinprøvekontroll. Dette er beklagelig, og politiet ønsker et økt fokus for å finne felles løsninger. Et mål for en rusreform må være å tilby likere oppfølging og individuelt tilpassede reaksjoner, uavhengig av bosted.

Det fremgår av "Granavolden-erklæringen" at regjeringen, i påvente av en rusreform, vil øke bruken av helsefaglige tiltak og metoder som reaksjon på mindre alvorlige narkotikarelaterte lovbrudd, herunder bruk av ungdomskontakt. Politidirektoratet har som mål å definere rammene for ungdomskontakt slik at politidistriktene praktiserer dette mest mulig likt.

Politiet følger også opp barn og ungdom i bekymringssporet. Det gjennomføres hvert år en betydelig andel bekymringssamtaler rundt narkotikabruk som ikke leder til anmeldelse eller reaksjon. Dette fremkommer ikke i politiets driftsstatistikk. Bekymringssamtalene resulterer ofte i en tverrfaglig oppfølging, etter ønske fra ungdommen og dennes foresatte. Det er grunn til å tro at politiet har økt bruken av bekymringssamtaler de senere årene. Politiet erfarer likevel at det kan være nødvendig å følge straffesakssporet for å iverksette individuell oppfølging.

Den strafferettslige oppfølgingen av ungdom

Det er viktig å avdekke ungdom som bruker narkotika slik at disse, gjennom en strafferettslig reaksjon, kan gis tilbud om individuell tverrfaglig oppfølging. Poli og påtalemyndighetens behandling reguleres bla. av riksadvokatens rundskriv 2/2014 "Narkotikasaker" og 3/2018 "Kvalitetsrundskrivet". En nærmere beskrivelse av de alternative straffereaksjonene og føringer for bruken av disse er omhandlet i punkt 2 f).

Det fremgår av Politiregisterloven at ungdom under 18 år ikke vil få anmerket overtredelser av bla. legemiddeloven verken på ordinær eller uttømmende politiattest, med mindre de begår gjentatt kriminalitet.

Strategier og metoder i politidistriktenes forebyggende arbeid

Nedenfor gjengis som eksempler Sør-Vest og Innlandet politidistrikters redegjørelse for strategier og metoder i deres narkotikaforebyggende arbeid.

Sør-Vest politidistrikt:

Barn og ungdom: Brukere av rusmidler under 15 år blir fulgt opp med

bekymringssamtaler sammen med verge. Det er også etablert godt samarbeid med barnevernstjenesten, uteseksjonen og skoler for videre oppfølging. Det blir opprettet straffesak for brukere mellom 15-18 år. Det opprettes samarbeid med aktuelle etater i kommunen og konfliktråd. I disse sakene brukes primært påtaleunntatelser. Hovedfokuset er at ungdommene kommer inn i et behandlingsregime som får dem ut av narkotikabruken. Straff i form av bøter er siste utvei. For brukere over 18 år blir det opprettet sak, men det er ulik praksis i distriktet for videre oppfølging grunnet forskjellig kommunestruktur og hvilke tjenester kommunen kan tilby.

Suksesskriteriene for å forebygge videre kriminalitet er SLT, "Sola-modellen", hvor det settes sammen tverrfaglige modeller. Enkelte kommuner i distriktet har behandlingsopplegg for brukere opp til 25 år.

Politidistriktet prioriterer å være til stede på arenaer hvor ungdommen oppholder seg for å bygge relasjoner, og for å identifisere de som selger til yngre brukere.

Sporadiske brukere: Vår erfaring er at selve forbudet synes å være normdannende på denne brukergruppen. Aksepten for bruk synes å være tiltagende. Politiets tilstedeværelse og håndhevelse på arrangementer og festivaler, fremstår til å virke preventivt.

Problematisk bruk: Politiet og domstolene er allerede inne på noe sentralt i bekjempelsen av dette problemet. Muligheten for ND, øker sannsynligheten for at denne gruppen kommer seg ut av en russpiral. På den andre siden er det et behov for at brudd på vilkår håndheves strengere enn i dag, dersom det skal ha en god effekt i miljøet. Det forebyggende arbeidet er kunnskapsstyrt og rettet mot selgere og problemområder.

Innlandet politidistrikt:

Ved enkelte tjenesteenheter har man et velutviklet samarbeid med kommuner om avdekking og oppfølging av unge narkotikabrukere. I dette arbeidet deler man aktivt informasjon om trender, utvikling og utfordringer, i tillegg til aktiv bruk av alternative straffereaksjoner mot unge lovbrytere i alderen 15-25 år. Ofte er tiltak som utføres av for eksempel kommune, skole, frivillige, konfliktråd og arbeidsgiver bakt inn som vilkår i påtaleunntatelsene. Ved at andre enn politiet gjennomfører oppfølgingen, sparer dette politiet for ressurser og man unngår rolleblanding knyttet til rehabilitering og behandling.

I mange kommuner i Innlandet er det et godt samarbeid mellom politiet, rustjenesten og NAV. Dette samarbeidet kan knyttes til ulike brukergrupper, men er også viktig for å ha best mulig oversikt over russituasjonen i nærområdet.

SLT – tverrfaglig samarbeid: Tjenesteenhetene deltar aktivt i de kommunale tverrfaglige SLT-ordningene. Når ungdom tester ut narkotika for første gang er det oftest nysgjerrighet – miljø – kultur – omgangskrets som legger føringer. I første omgang ingen sykdom som bør behandles i helse-sporet.

Politiråd: En viktig arena for å utarbeide felles strategier for rus og kriminalitetsforebyggende arbeid.

Etterretning/forebygging: For å få til kunnskapsstyrt kriminalitetsforebyggende arbeid må det etableres gode og forpliktende samarbeidsrutiner med etterretningsmiljøene.

Avdekkingskompetanse: Politiet skal være en pådriver i arbeidet med å øke avdekkingskompetansen til nøkkelpersonell i kommunene som jobber med barn, unge og andre utsatte grupperinger."

b) Åpne russcener

To av landets 12 politidistrikt (Oslo politidistrikt og Vest politidistrikt) rapporterer om åpne russcener. Oslo politidistrikts erfaringer fra felles innsats mot åpne rusmiljøer er beskrevet i rapport fra 2018 (se vedlegg).

Både Agder, Trøndelag og Nordland politidistrikter opplyser om tidvis åpenlys bruk og/eller omsetning av narkotika på enkelte steder. Tilsvarende situasjon er ikke beskrevet av Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Finnmark, Troms, Møre og Romsdal og Innlandet politidistrikt uten at Politidirektoratet har hatt mulighet til å gå nærmere inn i dette.

Oslo politidistrikt og Vest politidistrikt har flere fellestrekk i sin innsats mot de åpne russcenene. Aktiviteten skjer både med dedikerte ressurser og av politipatruljene for øvrig. Samhandling med lokalmiljø, næringsdrivende, ikke statlige hjelpeaktører (NGO-er) og offentlige samarbeidspartnere er sentralt. Det er et mål at den totale samfunnsinnsatsen er koordinert og at ulike hensyn ivaretas.

Målsetningen er at innsatsen skal være kunnskapsbasert og kriminalitetsforebyggende. Det er sentralt at personer med problemmisbruk får nødvendig hjelp, samtidig som politiets samfunnsoppdrag, bla. vedrørende opprettholdelse av offentlig ro og orden ivaretas. Summen av hensynene gjør at politiet må ta i bruk ulike virkemidler i form av hjelpende, regulerende og håndhevende tiltak både av politi- og strafferettslig karakter.

Eksemplene nedenfor kan illustrere politidistriktenes innsats mot åpne russcener.

Sør-Vest politidistrikt:

Det er åpenbare geografiske forskjeller i politidistriktet, og enkelte tjenesteenheter som har større problem enn andre. Eksempelvis kan det nevnes at Stavanger for tiden ikke har noen spesielle åpne russcener. Det siste tilfellet var rumenske pilleselgere som opererte åpenlyst i Stavanger sentrum i 2014. Den gang førte det til utfordringer for etater i kommunen, sentrumsnæringen og politiet.

Det ble iverksatt taktiske etterforskningsmetoder for å kartlegge hvem som solgte og hvordan salget var organisert. Politidistriktet opprettet samarbeid med rumensk politi som jobbet mot bakmenn og leverandører i Romania. Hele miljøet ble pågrepet og pådømt etter kort tid. Etter soning ble alle utvist fra Norge.

Etter dette har det ikke vært noe åpent rusmiljø i Stavanger, men det er signaler på at det kan etablere seg et slikt miljø igjen, og distriktet jobber nå med å kartlegge dette.

I politidistriktet har det vært gjennomført aksjoner mot organiserte miljøer som har karakter av å befinne seg i åpne rusmiljøer, og det har blitt gjennomført denne typen aksjoner mot skoler for å forebygge spredning og rekruttering til narkotikabruk. Brukeren er ikke i fokus.

Arbeidet opp mot de åpne russcenene kan gjerne deles i tre: situasjoner som krever

umiddelbar respons, organiserte aksjoner og forebyggende virksomhet.

Vest politidistrikt:

Siden 2014 har Vest politidistrikt har sammen med Bergen kommune og Helse Vest jobbet med en strategi for skadereduksjon i form av ulike lavterskeltilbud samt behandling som for eksempel "Tidlig ute", Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) og LAR. Håndheving av loven for å redusere tilgjengelighet og etterspørsel, samt forebyggende tiltak har vært sentralt. Målet har vært, og er fortsatt å redusere omfanget av de åpne russcener og problemene de genererer. Hjelpesporet er fremtredende i alle saker hvor ungdom er involvert, og bekymrings samtalen er et viktig arbeidsverktøy.

For de tunge rusmisbrukerne har politiets strategi vært å bruke alternative straffereaksjoner i tillegg til å henvise til hjelpetiltak.

Politiet har sammen med samarbeidsaktører forpliktet seg til en handlingsplan mot åpne russcener i Bergen sentrum. Dette er et tverretatlig forpliktende samarbeid, hvor politiet, kommunen, helse, kriminalomsorg og frivillige organisasjoner bidrar. Strategien er sektoroverskridende og tverretatlig. Bergen kommune har en sentral rolle. De viktigste etatene utover kommunen er Vest politidistrikt (tidligere Hordaland), Kriminalomsorgen region Vest, helse- og sosialtjenesten (Helse Bergen, Stiftelsen Bergensklinikkene, NAV) og det frivillige feltet (Kirkens bymisjon mfl.).

Strategien om samarbeid og samhandling har medført opprettelse av faste samarbeidsarenaer, og opprettelse av en egen koordinator i Bergen kommune som har ansvar for oppfølging av Handlingsplanen og koordinering av de felles innsatsene mot de åpne russcenene.

Det er også opprettet en koordineringsgruppe som møtes månedlig. Koordineringsgruppen er bredt sammensatt med representanter fra de etatene og instansene som er berørt av Handlingsplanen. Det er opprettet en Innsatsgruppe for Åpne Russcener i politiet og en Operativ gruppe som består av de etatene som jobber tettest på brukerne. Dette er et godt fora for samhandling.

Mål for politiet: Stanse/ redusere uønsket aktivitet og kriminalitet på de åpne russcener som ligger innenfor politiets ansvarsområde. Forhindre etablering av åpne russcener i nye områder.

Virkemidler hos politiet:

- I tiden politipatroljer ikke har andre oppdrag å forholde seg til, skal patruljen ta uniformert opphold på en russcene (etter prioritert rekkefølge). Dette skal føres i åpne russcener sin operasjon i datasystemet PO.*
- Patruljen skal forebygge og forhindre åpenlys kriminalitet, ved å kommunisere med og sette grenser for de som kan mistenkes å være aktører på russcenen.*
- Patruljen skal prioritere bruk av bortvisningshjemplene i politiloven § 7. Stor saksproduksjon vil kunne medføre mindre tilgjengelighet på russcenen.*
- I tilfelle saksproduksjon, skal saken straksetterforskes av patruljen så langt det lar seg gjøre, og saken om mulig påtaleavgjøres før dimittering.*
- I tilfeller personer under 18 år er til stede på en åpen rus-scene, skal Forebyggende avsnitt, eventuelt Barnevernsvakten kontaktes og vedkommende*

eventuelt innbringes for videre oppfølging.

- I forbindelse med kontroll av utenlandske statsborgere ønskes verifisering av identitet, hvorvidt vedkommende har lovlig opphold i Norge samt om det foreligger etterlysninger.

Handlingsplanen mot de åpne russcenen har vært gjenstand for en intern følgeevaluering. Hovedfunn i politiets følgeevaluering "Åpne russcener" er:

- Dersom man skal lykkes med å ha en skadereduserende linje/behandlingslinje krever det betydelige ressurser både fra politiet og hjelpeapparatet.
- Ikke alle ønsker behandling, men får likevel et lavterskeltilbud fra hjelpeapparatet. Da man lyktes med å flytte brukerne fra de åpne russcenen til hjelpetiltakene, ble pågang for stor for hjelpetiltakene. Områdene rundt hjelpetiltakene ble de nye åpne russcenen. Dersom man skal unngå det, må man opprette hjelpetiltak flere steder og med samlet større kapasitet.
- Man kan ikke behandle alle, det vil alltid være et visst antall personer som er tunge rusmisbrukere og de vil alltid være synlig i bybildet. Kjøp og salg av narkotika skjer i disse miljøene. Fraværet av politi og kontroll øker sårbarheten til brukerne som igjen bevæpner seg for å forsvare seg mot ran og vold. Våpen blir tatt med inn i lavterskeltilbudene og skaper en utrygg hverdag for hjelperne.
- Kommune og helse klarer ikke å følge opp behovet for hjelp, selv om politiet mener politiet har gjort sin del av jobben.

Det vises også til forskningsrapporten "Åpne russcener i Bergen etter stengningen av Nygårdsparken: En studie av strategi, tiltak og brukererfaringer"¹².

c) Digitale markedsplasser

Narkotikaomsetning gjennom bruk av internett forekommer i stor grad, både nasjonalt og internasjonalt. Politidistriktene rapporterer om at en stadig større del av narkotikaomsetningen skjer via internett. Digitale markedsplasser, grenseoverskridende kriminalitet og kriminelles evne til hurtig omstilling og nye stoffer utfordrer gjeldende regelverk og politiets mulighet til å bekjempe omsetning og innførsel av narkotiske stoffer (derivat-problematikk).

I utgangspunktet tilnærmer politiet seg kriminalitet uavhengig av hvorvidt den skjer i det digitale eller fysiske rom. Det vil likevel være metoder som er spesifikke for kriminalitet begått ved hjelp av internett.

KRIPOS har polisier tilstedeværelse på internett som bla. skal ha et kriminalitetsforebyggende perspektiv, og politidistriktene er i ferd med å etablere tilsvarende tjenester. Både politidistriktene og Kripos og foretar sporsikring og annen internettrelatert etterforskningsstøtte. I tillegg utfører Kripos både åpen og skjult tilstedeværelse på internett.

¹² Lundeberg, I og Mjåland, K. (2017) "Åpne russcener i Bergen etter stengningen av Nygårdsparken: En studie av strategi, tiltak og brukererfaringer"

Kripos har erfaring med å etterforske digitale markedsplasser for omsetning av narkotika. Det er meget sannsynlig at narkotikaomsetning vil fortsette å øke på digitale plattformer.

Som følge av etableringen av Nasjonalt Cyberkriminalitetssenter (NC3) skal Kripos sin kapasitet innen IKT/datakriminalitet øke. Kripos vil kunne bistå politidistriktene i etterforskninger mot digitale markedsplasser.

Digitale markedsplasser utfordrer det internasjonale politisamarbeidet.

Kontaktetablering og kommunikasjon som skjer på internett skaper betydelige jurisdiksjonsproblemer. De nye mulighetene for distribusjon/markedsføring over internett øker også profittpotensialet. Alternative betalingsformer, særlig i form av digital valuta, kan skape etterforskningsmessige utfordringer, lavere oppdagelsesrisiko og ytterligere vanskeliggjøre inndragning av utbytte fra kriminell virksomhet.

Europols rapport "Internet Organised Crime Threat Assessment 2018", belyser noe av utfordringsbildet¹³:

"... EU have noted a significant increase in the number of cases involving the trade in illicit drugs on Darknet markets over the last four years. However, the proportion of illicit drugs traded online remains small compared with the proportion traded through traditional distribution and trafficking networks. It remains to be seen whether this comparatively new channel of supply will supplement or otherwise affect drug demand . According to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) and Europol, Germany, the Netherlands and the United Kingdom were the most important countries with regards to the EU-based Darknet drug supply, in terms of sales revenue and volumes . Other research indicates that vendors of certain drugs commodities, such as cannabis and cocaine, are primarily located in a small number of highly active consumer countries. This further suggests that most Darknet market vendors are 'local' retailers serving the 'last mile' for drug trafficking routes . This is supported by other research that Darknet markets are mostly used for mid- or low-volume market sales or sales directly to consumers. Large-volume sales (wholesale) on Darknet markets are relatively uncommon..."

d) Utenlandske borgere som opererer i narkotikamarkedene

Kripos har erfaring med å etterforske og koordinere nasjonal innsats mot kriminelle grupper med opphav i andre land. Som internasjonalt kontaktpunkt bidrar Kripos også i internasjonale etterforskninger, koordinerer internasjonale etterlysninger og bidrar i internasjonal kriminaletterretning og felles politiinnsatser.

Politiet har et godt samarbeid med Tolletaten, og dette resulterer i pågripelser og beslag av større mengder narkotika.

Flere av politidistriktene bruker forvaltningsmessige hjemler i sitt kriminalitetsforebyggende arbeid, herunder utvisning av kriminelle uten lovlig opphold.

Politiets Utlendingsenhet (PU), Oslo politidistrikt og Utlendingsdirektoratet (UDI) har en

¹³ <https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018>

felles innsatts mot åpne rusmiljøer i Oslo sentrum.

I "Felles rutinebeskrivelse åpne rusmiljøer..." beskrives formålet med innsatsen bla. slik:

- Forebygge at asylinstituttet utnyttes av personer som ikke har behov for beskyttelse, ved å prioritere saksbehandlingen av disse sakene fra utlendingen pågripes til de eventuelt blir uttransportert.
- Skape trygghet for publikum ved synlig politi og konsekvent oppfølging
- Forebygge og iredteføre narkotikakriminalitet

PU's erfaringsgrunnlag fra i 2018 viser at det blir pågrepet borgere fra flere ulike land. De pågrepne har ulik status i sine utlendingssaker – fra oppholdstillatelse i Norge, avslag på søknad om beskyttelse, opphold i andre Schengenland samt personer som oppholder seg i Norge/Schengen uten å være registrert. Majoriteten av de pågrepne synes ikke å være rusbrukere, men det knyttes usikkerhet til dette.

Siden oppholdsstatusen er ulik, antas det også at den enkeltes tilknytning til det åpne rusmiljøet er ulik. Mange antas å ha blitt rekruttert i utlandet og tilhøre utenlandske kriminelle nettverk, mens andre er rekruttert i Norge.

I saker hvor utenlandske borgere er involvert, brukes også utlendingsloven aktivt med tanke på utvisning. Utlendingssaken blir prioritert både av UDI, Utlendingsnemda (UNE) og PU.

For nærmere detaljer vises til vedlagte rapport fra innsatsen i de åpne rusmiljøene i Oslo 2018. .

e) Strategier og metoder i trafikksikkerhetsarbeidet

Trafikk er det kriminalitetsområde hvor flest mennesker blir drept eller hardt skadet. Politikkontroll er et av de viktigste tiltakene for bedre trafikksikkerheten. Dette fremkommer bla. i rapporter fra Transportøkonomisk institutt (TØI).

Andel dødsulykker som skyldes ruspåvirkning av alkohol eller andre stoffer har over år vært over 20 prosent. I fgl. Oslo universitetssykehus (OUS/FHI) ligger andelen sannsynligvis rundt 30 % da flere omkomne ikke er obdusert og dermed ikke undersøkt for ruspåvirkning. Politiets lovmessige adgang til ruskontroll av førere i trafikkontroll er vesentlig for forebygging av alvorlige trafikkulykker.

En vegkantundersøkelse gjennomført av Oslo universitetssykehus i 2016-17, viste at andelen førere som testet positivt på narkotika tilsvarende 0,2 promille alkohol i tilfeldig trafikk var på 0,6 %, en reduksjon på 0,2 % fra forrige vegkantstudie i 2008-2009. Stoffet som hyppigst ble funnet i spyttprøvene var THC etter bruk av cannabis.

Følgende strategier er sentrale i politiets trafikksikkerhetsarbeid:

- Nasjonal Transportplan 2018-2029
- Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021
- Politidirektoratets Strategiplan for polititjeneste på veg 2016 - 2019

Tiltakene i Nasjonal tiltaksplan er forpliktene og bygger på Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029. Hovedtiltaket for å oppnå reduksjonen i ruspåvirket kjøring er politiets kontrollinnsats.

Vegtrafikkloven § 22 forbyr kjøring av motorvogn når man er påvirket av alkohol eller annet berusende middel. Fra 1. februar 2012 er det innført faste konsentrasjonsgrenser for en del andre rusgivende stoff enn alkohol (inkl. illegal narkotika).

Følgende metoder er sentrale i politiets trafiksikkerhetsarbeid:

- Vegtrafikkloven § 22 a gir politiet hjemmel til å foreta test av ruspåvirket kjøring ved enten alkotest (foreløpig blåseprøve) og foreløpig test (spytt-test). Per i dag gjennomføres foreløpig spytt-test kun av Utrykningspolitiets patruljer.
- Dersom resultatet av foreløpig test eller andre forhold gir grunn til å tro at fører er påvirket av andre rusmidler, kan politiet foreta særskilt undersøkelse om det foreligger tegn og symptomer på ruspåvirkning. Ved mistanke vil fører fremstilles for blodprøve og/eller spyttprøve samt klinisk undersøkelse.
- Etter vtrl. § 33 nr. 3 kan politiet beslutte midlertidig å tilbakekalle førerretten og ta førerkortet fra føreren ved mistanke om et straffbart forhold som kan medføre tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn.
- Enkelte politidistrikt rapporterer at de har etablert faste rutiner for å varsle politiets forvaltningsmyndighet dersom rusmisbrukere har førerkort.

Flere politidistrikter rapporterer om målrettet innsats mot identifiserte kjøretøy og individer som utviser risikoatferd i trafikken.

Utrykningspolitiet uttrykker Regjeringens ambisjoner om reduksjon av antallet drepte og hardt skadde i trafikken kan bli vanskeliggjort, dersom bruk og besittelse av narkotika ikke lenger er straffesanksjonert. UP påpeker også at reduksjonen av narkotikabruk blant bilister i normaltrafikken vil kunne stagnere eller øke ved avkriminalisering.

f) Alternative straffereaksjoner

Riksadvokatens rundskriv om narkotikasaker 2/2014 gir politi og påtalemyndighet viktige føringer i bruk av alternative straffereaksjoner, der det bla. fremgår at *"Påtaleunntatelse med prøvetid kan være en særlig egnet straffereaksjon overfor unge lovbyggere ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd, hvor formålet er å forebygge videre rusbruk, og/eller stimulere til fortsatt rehabilitering. Særlig for ungdom mellom 15 og 18 år bør slike reaksjoner anvendes fremfor bot."*

Påtaleunntatelsen kan bla. gjøres betinget av det ikke begås ny kriminalitet og/eller oppfyller særskilte individuelt tilpassede vilkår, herunder for eksempel å avstå fra bruk av rusmidler.

Påtaleunntatelse med vilkår, avtale om rusmiddelkontroll (ruskontrakter):

I valget av straffereaksjon mot ungdom under 18 er det et viktig element å kartlegge vedkommendes motivasjonen for å inngå en ruskontrakt. Dersom ungdommen og foresatte samtykker, kan det gis påtaleunntatelse med vilkår om slik kontrakt. Innlandet politidistrikt oppgir at påtaleunntatelse med rusmiddelkontroll også tilbys til "egnede" førstegangskriminelle opp til 25 år.

Det er en utfordring at kommunenes tilbud om rusoppfølging varierer. Enkelte kommuner har egne ruskontakter som følger opp ungdommer med ruskontrakt. Samarbeidet med politiet er godt, og bidrar til å unngå rollekonflikt da det som oftest er gjennomfører urinprøve. Helsesøster, utekontakter eller andre ansatte i kommunen som er primærkontakten til ungdommen og gjennomfører samtaler og oppfølging. Andre steder er det imidlertid politiet som må gjennomføre både urinprøve og annen oppfølging av ungdommen, noe som fører til at politiet får en dobbeltrolle.

Ungdomskontrakt er ofte omtalt i forbindelse med alternative reaksjoner. Selve ungdomskontrakten er da å forstå som vilkåret i en påtaleunntatelse. En ungdomskontrakt kan f.eks innehold avtale om ruskontroll.

Ruskontrakt med oppfølging i konfliktråd - en ny alternativ straffereaksjon for ungdom mellom 15 og 18 år fra 1. april 2019

Konfliktrådet i Trøndelag har fra 2017 til 2021 fått midler til et prosjekt hvor mandatet er å utarbeide felles praksis for straffesaker hvor ruskontrakt anses som hensiktsmessig reaksjon. Målgruppen er ungdom mellom 15 og 18 år som er anmeldt for brudd på narkotikalovgivningen. Prosjektet skal implementeres i Trøndelag i perioden 01.04.2019 til 01.04.2021. Målet er at praksisen skal innføres i hele landet. Ved å flytte sakene over til konfliktrådene, utnyttes konfliktrådets kompetanse og eksisterende rutiner. Videre får man en ensartet behandling av disse sakene. I tillegg til konfliktrådet og politiet, er kommune og fylkeskommune sentrale aktører. Det foreslås at Rusreformutvalget ser nærmere på dette prosjektet.

Narkotikaprogram med domstolskontroll

Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) er et alternativ til soning i fengsel for personer som dømmes for kriminalitet knyttet til deres rusavhengighet. Den som dømmes må samtykke, og være motivert for å bli rusfri. Forut for dom må det gjennomføres en personundersøkelse.

Det er et godt samarbeidet med konfliktrådet, men gjensidig informasjonsdeling er viktig og kan forbedres. Enkelte politidistrikter gir uttrykk for at personundersøkelsen og egnethetsvurderingen tar for lang tid. Dette kan føre til at ND ikke brukes i den utstrekning det er tiltenkt.

Ungdomsstraff/ungdomsoppfølging

Ungdomsstraff/ungdomsoppfølging ble innført som nye straffereaksjoner 1. juli 2014 og er rettet mot ungdommer som på gjerningstidspunktet var mellom 15-18 år. Reaksjonene bygger på en kombinasjon av gjenopprettende prosess og tverrfaglig forpliktende samarbeid hvor bla. konfliktråd, politiet og det offentlige hjelpeapparat deltar.

Ungdomsstraff kan idømmes for de mest alvorlige lovbrudd som ellers ville ført til fengsel eller de strengeste samfunnsstraffene. Ungdomsstraff er således ikke en reaksjon som er aktuell i forbindelse med enkeltbrudd på legemiddeloven alene.

Dersom noen skal idømmes ungdomsstraff må ungdommen og verge samtykke til at en slik reaksjon gis. Ungdomsstraffen krever stor egeninnsats fra ungdommen og

ungdommen må vise at de er motivert og villige til å ta ansvar for å endre adferd og livsførsel. I de fleste tilfeller vil det bli gjennomført en personundersøkelse for å vurdere om dette er egnet reaksjon for den aktuelle ungdom.

Ungdomsoppfølging kan ilegges unge lovbrøyttere som har begått en eller flere kriminelle handlinger, dersom det vurderes at tett oppfølging kan forebygge ny kriminalitet. Det er påtalemyndigheten som avgjør om ungdomsoppfølging er egnet reaksjon, etter at ungdom og verge har samtykket. Påtalemyndigheten får i denne forbindelse råd fra KOG (koordineringsgruppe men faste medlemmer fra ulike etater) om egnethet og vurdering av aktuelle tiltak.

Konfliktrådets ungdomsordinator legger til rette for straffegjennomføringen, og bidrar til at den enkelte ungdom følges opp av et tverrfaglig team (oppfølgingsteam). Oppfølgingsteamet utarbeider en individuelt tilpasset ungdomsplan sammen med ungdommen. Planen kan f.eks. inneholde vilkår om skolegang, arbeid, oppholdsforbud, behandling hos psykolog, ulike typer behandlingstilbud og ruskontroll. I tillegg kan verger og andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen delta som en del av oppfølgingsteamet.

Politidistriktene og konfliktrådene rapporterer¹⁴ om at ungdomsstraff/ungdomsoppfølging kan være utfordrende å gjennomføre der ungdommen har et rusproblem. Rusproblemet kan i seg selv være krevende å løse, ofte fordi det er begrensninger i egnede hjelpetiltak, og manglende erkjennelse av rusutfordringer hos ungdommen selv. Konfliktrådene "eier" ikke selv eventuelle tiltak som iverksettes. Her er man avhengig av kommune og helsevesen.

Det er også avdekket et forbedringspotensial i den interne samhandlingen i oppfølgingsteamene, blant annet knyttet til informasjonsdeling. Politidirektoratet samhandler tett med Sekretariatet for Konfliktrådene for å utvikle og forbedre ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Eksempel på godt tverretatlig samarbeid i Vest politidistrikt:

Vest politidistrikt og Bergen Kommune har tiltaket "Tidlig Ute". Politidirektoratet velger å omtale dette som et eksempel på godt tverretatlig samarbeid. Det finnes også gode tiltak også andre steder i landet.

"Tidlig Ute" gir unge under 25 år, som er anmeldt for narkotikarelatert kriminalitet, tilbud om en alternativ straffereaksjon. I 2018 deltok 91 ungdommer et individuelt tilpasset program, der de fikk påtaleunntatelse med vilkår om deltakelse programmet. 42 av disse var under 18 år. Tiltaket har også et tilbud til ungdom under den kriminelle lavalder. Tidlig ute er en individuelt tilpasset sosialfaglig oppfølging. Ruskontroll kan benyttes der det anses hensiktsmessig og ungdommen ønsker det.

Utekontakten i Bergen kommune gir selv følgende beskrivelse av tiltaket: *Så snart som mulig etter inntak av nye ungdommer fra politiet, innkalles ungdommene til informasjons- og kartleggingsamtale med tiltaksordinator. Det etterstrebes alltid at*

¹⁴ PSV 2018

det skal være en god matching mellom ungdom og kontaktperson, da en god arbeidsallianse mellom de to er av stor betydning for det videre samarbeidet og resultat. Oppfølgingsplanen, som formes ut fra informasjon ungdommen gir i kartlegging samt uttalte ønsker for tiltaksperioden, forplikter både kontaktperson og ungdom i det planlagte arbeidet. Planen benyttes som et verktøy gjennom tiltaksperioden og revideres underveis ved behov, noe som bidrar til å sikre brukermedvirkning og en evaluerende praksis.

"Tidlig Ute" ønsker å være et tiltak som tar deltakernes tanker og meninger om deltakelse i tiltaket på alvor. Faste tiltak i form av bevisstgjøringsamtaler om alkohol og cannabis tilpasses hver enkelt ungdom, ut i fra deres erfaring med rusmidler, modenhet og kognitive fungering. Disse samtaleverktøyene anses å være en vesentlig bidragsyter til at ungdommene åpner for å ta inn ny kunnskap, utforsker ambivalens angående videre bruk og forhåpentligvis velge å redusere eller helst, avstå fra bruk. Deltakere i "Tidlig Ute" trekker ofte frem bevisstgjøringsamtalene i positiv omtale, når de blir bedt om tilbakemeldinger på hvordan tiltaksperioden har vært.

I tillegg til utstrakt bruk av bevisstgjøringsamtaler om ulike rusmidler og andre tema, er stadig flere samtaleverktøy for å fremme refleksjon innført med gode erfaringer. Dette oppleves som spesielt nyttig i samtaler med de yngste ungdommene, og med de som prater lite. Samtaleverktøyene gir ungdommer som opplever det krevende å delta i en vanlig samtale, et redskap til selv å ha en mer aktiv rolle. Verktøyene gir muligheter for å øke bevissthet omkring muligheter for å ta selvstendige og målrettede valg.

Øvrige fokusområder har vært psykisk helse, utdanning, familierelasjoner, musikk, fremtid, fysisk aktivitet, nettverk og venner, søvn, identitet, integrering, gruppepress, mestring, seksualitet, kulturforskjeller, vold, konsekvenser av å ha begått et lovbrudd og førerkort.

Ønske om jobb går ofte igjen blant ungdommene i "Tidlig Ute". Ofte har kontaktperson og ungdom et arbeidslivsfokus, hvor eksempelvis CV og jobbsøknader utarbeides. For mange unge, uten nødvendig nettverk og bekjentskap, er det krevende å få sin første jobb. Ungdommer i "Tidlig Ute" får derfor mulighet til å delta i Utekontaktens jobbprosjekt «Inkludering gjennom deltidsarbeid».

Ved behov samarbeides det med Barneverntjenesten og tilknyttede tjenesteytere. Samarbeidet med Helse Bergen, Avdeling for rusmedisin er videreført. I løpet av 2018 har Utekontakten også ansatt en psykolog i en prosjektstilling for raskt å kunne tilby konsultasjon, eller motivasjonssamtale, og evt. henvise til mer langvarig behandling. Det er av stor betydning at tilbud om behandling skjer hurtig når ungdommen er motivert. Det å kunne tilby rask behandling når ungdommene er motiverte oppleves å være av stor betydning.

Ungdommen skal alltid sikres nødvendig hjelp fra spesialisthelsetjenesten eller andre deler av hjelpeapparatet for ivaretagelse ut over tiltaksperioden. Det tilbys alltid videre oppfølging fra Utekontakten ut over tiltaksperioden dersom det vurderes å kunne være hensiktsmessig.

"Tidlig Ute" brukes ofte som tiltak i Ungdomsoppfølging. Unge kan også henvises til "Tidlig Ute" etter bekymringsamtale, dersom det er kapasitet. Politiets erfaring er

imidlertid at når foresatte velger å kontakte politiet rundt bekymring for sin egen ungdom, er bruken ofte så fremskreden at det er vanskelig å komme i posisjon for endring. Når politiet selv avdekker i straffesakssporet, skjer dette ofte langt tidligere og ikke sjelden er foreldrene uvitende om en gryende rusproblematikk.

Politidirektoratet anbefaler Rusreformutvalget å se nærmere på erfaringene med "*Tidlig Ute*", og politiets samarbeid med kommunen.

Innlandet politidistrikt rapporterer at de med de nye straffereaksjonene har fått god mulighet til å komme tidlig inn og lage et helhetlig opplegg for ungdommen der oppfølgingsbehovet til ungdommen er stort. De samarbeider tett med konfliktrådet, og opplyser å ha gode resultater i mindre alvorlige narkotikasaker. TIUR-prosjektet ¹⁵er godt etablert i Innlandet politidistrikt og er evaluert eksternt.

g) Bruk av ransaking og visitasjon, "bøtelegging" mv.

Visitasjon er et forebyggende polisier tiltak for å opprettholde offentlig orden og sikkerhet, beskytte allmenheten og enkeltpersoner eller forebygge lovbrudd. Adgangen til visitasjon reguleres i politiloven. Politiet har med hjemmel i politiloven kompetanse til å beslutte visitasjon på nærmere fastsatte vilkår.

Ransaking er et straffeprosessuelt virkemiddel som kun kan benyttes der det er skjellig grunn til mistanke om at en person har begått en straffbar handling som kan medføre fengselsstraff i minst 6 måneder. Det er retten som har primærkompetansen til å beslutte ransaking, alternativt må det foreligge beslutning fra påtalemyndigheten. Helt unntaksvis kan ransaking besluttes av polititjenestemannen.

Visitasjon etter politiloven §§ 7 2. ledd (opprettelse av ro og orden) og 7 a (våpen):
Under visitasjon hjemlet i politiloven § 7 kan politiet finne gjenstander som kan indikere brudd på narkotikalovgivningen. Dersom vilkårene etter straffeprosessloven er til stede kan visitasjonen følges opp med ransaking.

Visitasjon etter våpen gjennomføres ofte ved bruk av håndholdt metalldetektor, og det vil derfor sjelden avdekke gjenstander som kan gi grunnlag for ransaking.

Det er dessverre ikke mulig å fremlegge statistikk som viser hyppighet av visitasjoner som leder til funn av narkotika eller gjenstander som kan indikere bruk av narkotika uten et betydelig manuelt arbeid.

Bortvisning:

Etter politiloven § 7 kan politiet på bestemte vilkår bortvise personer for å ivareta hensynet til ro og orden. Bestemmelsen kan bla. benyttes overfor personer i åpne rusmiljøer, men ikke kun pga. narkotikabruk.

For en nærmere redegjørelse for politiets adgang til bruk av bortvisning vises det til vedlagte dokument "*Rett på gata – bortvisning*". Dokumentet gjengir også noen

¹⁵ Se [https://www.rus-ost.no/uploads/TIUR-modellen%20Ringsaker%20\(Evaluering%202017\)__orig.pdf](https://www.rus-ost.no/uploads/TIUR-modellen%20Ringsaker%20(Evaluering%202017)__orig.pdf)

praktiske eksempler.

Besøksforbud/oppholdsforbud:

Påtalemyndigheten kan på nærmere vilkår ilegge besøksforbud og/eller oppholdsforbud etter straffeprosessloven kap. 17a. Dette vil ha lengre varighet enn bortvisning etter politiloven.

Festivaler, konserter mv.:

De fleste festivaler og utendørs konserter er søknadspliktig til politiet. Erfaringsmessig har politiet et godt samarbeid med arrangørene, som feks. festivalen "Palmesus" i Kristiansand. Det tilrettelegges ofte for at politiet kan utføre sin innsats mot narkotika som en integrert del av politiets samlede tjeneste. I andre sammenhenger kan tjenesten være mer målrettet mot bla. salg eller unge brukere.

Politiet ønsker å redusere risikoen for at arrangementer blir debutarena for ungdommers bruk av narkotika, samt forebygge og bekjempe narkotikasalg og annen kriminalitet.

"Bøtelegging":

Narkotikalovbrudd som avdekkes følges opp på samme måte uavhengig av gjerningssted.

h) Kontrollkostnader

Det meste av politiets kontrollvirksomhet på narkotikaområdet utføres som en integrert del av den ordinære tjenesten. Det er derfor dessverre ikke mulig å estimere kontrollkostnader for slik kontrollvirksomhet.

I Politidirektoratets "kapasitetsundersøkelse på etterforskningsområde"¹⁶ ble det estimert at politiet i 2017 benyttet 306 årsverk til å håndtere saks kategorien doping-/narkotikaovertrædelser registrert samme år. Alle narkotikasakene, inkludert de grove utgjorde 95,5 % av saksvolumet¹⁷.

Politiet bruker imidlertid også ressurser på kriminalitet som kan knyttes til bruk av narkotika, for eksempel kjøring i påvirket tilstand og vinningskriminalitet. Det er grunn til å tro at en avkriminalisering kan føre til økt narkotikabruk, noe som bla. kan øke den profittmotiverte kriminaliteten blant organiserte kriminelle miljøer.

¹⁶ "Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet", Politidirektoratet 2019

¹⁷ Kapasitetsundersøkelsen omfatter følgende statistikkgrupper: 0751 Narkotikaovertrædelse, 7101 Bruk av narkotika, 7102 Besittelse av narkotika, 7199 Diverse narkotika. Dopingkategorien omfatter 0757 Dopingovertrædelse, 7111 Besittelse av doping, 7110 Bruk av doping. Saker kodet etter gammel straffelov er også medregnet.

2. KRIMINALSTATISTIKK 2017

Reaksjonsregisteret og personidentitet- og politiopplysningsregistret (SSP) er viktigste datakilde for statistikken i denne delen.

Utgangspunktet for punkt 2 litra a og c er saker registrert i 2017 kodet med statistikkgruppe 0751 (Straffeloven § 231), statistikkgruppe 0701 (bruk av narkotika) og statistikkgruppe 0702 (besittelse av narkotika jf. legemiddeloven). Uttrekket gir informasjon om saksnummer, domsnummer, reaksjonstype og lovanvendelse. I statistikkgruppe 0751 (Straffeloven § 231) inngår samtlige av strl. § 231 alternativer (tilvirker, innfører, utfører, oppbevarer, sender eller overdrar narkotika). Det er derfor ikke mulig å gi en oversikt over hvor mange som er straffet kun for erverv av narkotika uten en betydelig manuell gjennomgang.

Det er også svakheter i statistikkgrunnlaget når det gjelder koding av ulike typer påtaleunntatelse, herunder ungdomsoppfølging som vilkår i en påtaleunntatelse.

Det tas også forbehold om at det kan finnes saker registrert i 2017 som fremdeles ikke er rettskraftig avgjort. Omfanget av straffereaksjonene gir derfor nødvendigvis ikke et korrekt bilde.

a) Omfanget av straffereaksjoner

Forelegg:

Det er utferdiget totalt 7522 forelegg der ett eller flere forhold gjelder forannevnte statistikkgrupper. 4 400 gjelder kun brudd på legemiddeloven (bruk/besittelse).

Flere saker vedr. bruk/besittelse av narkotika avdekkes i forbindelse med andre politioppdrag knyttet til blant annet ordensforstyrrelser, kjøring i narkotikapåvirket tilstand og etterforskning av narkotikaomsetning. I 2017 inngikk 55 prosent av alle saker som omhandlet bruk av narkotika i sakskompleks med andre straffesaker. For saker som omhandlet besittelse etter legemiddeloven var andelen ca. 42 prosent. I disse sakskompleksene kan det være en eller flere narkotikasaker og/eller andre straffbare forhold. Eksempelvis kan bilførere som kjører i narkotikapåvirket tilstand også kunne bli anmeldt for bruk av narkotika etter legemiddeloven.

Forsvarets innsats generer også anmeldelser til politiet, og det må derfor legges til grunn at et visst antall anmeldelser er avdekket som følge av deres innsats.

Ungdomsstraff:

Det er idømt ungdomsstraff i 1 sak, for brudd på legemiddeloven, straffeloven § 231 og § 271.

Påtaleunntatelser:

Det er utferdiget 2058 påtaleunntatelser, hvorav 1434 kun gjelder brudd på legemiddeloven.

Betinget fengsel:

Det er idømt betinget fengselsstraff i 11 saker. 4 av disse omhandler kun brudd på legemiddeloven. I de øvrige 7 sakene var det minst ytterligere ett straffbart forhold.

Samfunnsstraff:

Det er registrert samfunnsstraff for brudd på legemiddeloven i 2 saker, og i begge var det ytterligere minst ett straffbart forhold.

Konfliktråd:

Det er overført 39 saker for brudd på legemiddeloven til konfliktrådet.

Saker og forhold som konfliktrådene har registrert knyttet til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging¹⁸.

Konfliktrådene har hatt ulik registreringspraksis. Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) har derfor høsten 2018 gitt føringer som skal sikre at sakene registreres likt. Det vil derfor kunne være noen feilkilder knyttet til de oppgitte tallene.

I 2017 registrerte konfliktrådene 39 saker vedr. ungdomsstraff og 383 saker vedr. ungdomsoppfølging, totalt 422 saker. Tilsvarende tall for 2018 var hhv. 55 saker og 472 saker, totalt 527 saker.

I 2017 var det 152 saksforhold (av 557) som gjaldt narkotikaforhold. Tilsvarende tall for 2018 var 200 (av 807). SfK opplyser at narkotika, vold og trusler er de tre største kriminalitetsområdene i perioden 2016-2018. For 2018 rapporteres at de mest krevende sakene omhandler rus. Manglende motivasjon og vanskeligheter med å opprette kontakt kan gjøre seg gjeldende for ungdommer med omfattende rusbruk.

b) Bøtesoning.

Politiet fører ikke statistikk over hvilke personer som blir innkalt til bøtesoning. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har statistikk over alle nyinnsettelse for bøtesoninger, men registrerer ikke kriminalitetstypen som ligger til grunn for boten. KDIs statistikk inkluderer heller ikke innsatte som går direkte fra soning av en fengselsstraff til soning av bøter.

Personer blir innkalt til bøtesoning når gjentatte forsøk på inndrivelse ikke fører frem.

På grunn av manglende statistikk er det derfor ikke mulig å oppgi omfanget av bøtesoning.

Bøtetjeneste er en ny bøteordning som har vært et pilotprosjekt ved Troms og Finnmark friomsorgskontor. I forbindelse med statsbudsjettet for 2019 ble det vedtatt at bøtetjeneste skal gjøres landsdekkende. Bøtetjeneste skal iverksettes i regionene øst, sør og vest 1.5.2019, mens den blir iverksatt i regionene nord og sørvest 1.10.2019.

Bøtetjeneste innebærer at en person som ikke evner å betale en bot, kan gjennomføre den subsidære fengselsstraffen som bøtetjeneste utenfor fengsel. Bøtlagte uten

¹⁸ Oversikt mottatt fra Sekretariatet for konfliktrådene 13.2.19.

betalingsevne kan på den måten gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste. Innføring av bøteteneste vil redusere antall soninger for ubetalte bøter i norske fengsler.

c) Personer idømt ubetinget fengsel for bruk og besittelse av narkotika .

Med utgangspunkt i datauttrykket fra SSP beskrevet over ble det ved hjelp av funksjonen pivot tabell sortert de saker der reaksjonen er ubetinget fengsel og der saken er kodet som 0701 (bruk av narkotika) eller 0702 (besittelse av narkotika jf. legemiddeloven). Overtredelse av Straffelovens § 231 er ikke medtatt i uttrekket da det i denne bestemmelsen er tale om *oppbevaring* av narkotika.

Dette uttrekket ga 17 saker. Dommene i disse 17 sakene er innhentet og manuelt gjennomgått. (Dommene vedlegges denne utredning i anonymisert form.) Som det fremgår av domsslutningen var det ikke i noen av disse dommene slik at overtredelse av legemiddeloven § 24 første ledd alene gav grunnlag for ubetinget fengsel.

Vi kan ikke se at noen personer i Norge med registrerte straffesaker i 2017 er dømt til ubetinget fengsel kun for bruk og eller besittelse av narkotika.

d)Omfang av ransaking, visitasjon og bortvisning

Politiet har ikke statistikk over antall personer som er ransaket, visitert eller bortvist som følge av brudd på narkotikalovgivningen. Hva gjelder omfanget av ransaking knyttet til mistanke om befatning med narkotika, må en sannsynligvis legge til grunn at det i de aller fleste narkotikasaker er utført ransaking av person, gjenstand eller sted. Unntaket fra dette vil være de saker der det f.eks. det erkjennes bruk av narkotika og der det opprettes flere anmeldelser som følge av samme forhold.

Mer beskrivende statistikk for dette punktet er ikke tilgjengelig.

Det vises for øvrig til STRASAK-rapporten 2018 for nærmere detaljer.

3. AVDEKING AV ANNEN NARKOTIKARELATERT KRIMINALITET

Håndhevelse av forbudet mot bruk og besittelse av narkotika vil erfaringsmessig kunne føre til avdekking av annen kriminalitet. At bruk og besittelse av narkotika er straffbart er derfor sentralt i bekjempelse av grov narkotikakriminalitet. Bruk og besittelse av narkotika kan gi adgang for politiet til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler. I forbindelse med ransaking og beslag i besittelsessaker, kan politiet komme over informasjon som gir grunnlag for mistanke om mer alvorlige narkotikaforhold mot vedkommende selv – eller andre, eller forsterker eksisterende mistanke om sådan (f.eks. salg eller oppbevaring av narkotika).

Dette er også viktig for å kunne følge "kjeden" bakover, fra bruker til bakmann. Politiet kan gjennom etterforskingsskritt i bla. brukersaker innhente bevis mot narkotikaselgere/bakmenn/organiserte kriminelle nettverk. Dersom bruk og besittelse av narkotika ikke skal være straffbart, vil dette få negative konsekvenser for

etterforskning av grov narkotikakriminalitet. For øvrig vil også etterforskning i bruk og besittelsessaker kunne bidra til å avkrefte mistanke om evt. alvorligere narkotikakriminalitet.

Politiet har ved flere anledninger uttalt at "narkotika er limet i all kriminalitet". Profittmotivet er det mest typiske kjennetegnet ved organisert kriminalitet, og narkotikakriminalitet er en sentral inntektskilde for organiserte kriminelle og kriminelle gjenger. Inntektene fra narkotikakriminalitet muliggjør også annen kriminalitet, og bidrar bla. til å bygge "kriminell kapital" som status, makt, og evne til å utføre/få utført kriminelle handlinger. Narkotikaomsetningen er også direkte eller indirekte årsak til kriminalitet i form av vold, trusler, utpressing, frihetsberøvelse og lignende. Kriminelle gjenger i Oslo jobber for å få territoriell kontroll over narkotikaomsetningen i gitte områder. Bruk av vold og utpressing relatert til narkotikaomsetning forekommer for å nå gjengenes mål.

4. ANDRE OPPLYSNINGER

Politidistriktene uttrykker en bekymring for ungdommers liberale holdning til narkotika, og sammenhengen mellom holdningsendringen og myndighetenes signaler om avkriminalisering påpekes av flere. Flere politidistrikter mener å ha sett en økning i antall barn og unge som debutterer med bruk av narkotika, og som bruker dette jevnlig. Den oppfatning som synliggjøres, tilsier etter Politidirektoratets oppfatning at Rusutvalget bør være bevisst på hvilke begrep som benyttes, og vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig med en annen terminologi som i mindre grad assosieres med legalisering.

Det må være et mål at rusbruken skal være lavest mulig, både i et folkehelseperspektiv, i et samfunnsøkonomisk perspektiv og i et sikkerhetsperspektiv. Dersom det gjennomføres en avkriminalisering, bør det i Rusutvalgets videre arbeid sees nærmere på hvorvidt avkriminalisering bør begrenses til å omfatte visse brukergrupper.

Politiet forsøker innenfor dagens lovgivning å tilrettelegge med råd, veiledning og helsehjelp overfor barn og ungdom som bruker eller besitter narkotika. Det vises til redegjørelse ovenfor vedr. bruk av ungdomsoppfølging og påtaleunntatelse med vilkår. I en studie gjengitt av National Institutes of Health U.S. Department of Health and Human Services heter det: *"Most studies suggest that outcomes for those who are legally pressured to enter treatment are as good as or better than outcomes for those who entered treatment without legal pressure. Individuals under legal pressure also tend to have higher attendance rates and remain in treatment for longer periods, which can also have a positive impact on treatment outcomes"*¹⁹. Mange opplever et sterkt gruppepress for å bruke narkotika, og "frykten" for å bli "tatt" av politiet er et enklere og mer akseptert begrunnelse for å avstå fra bruk enn å tilkjenne eget standpunkt om å si nei til narkotika. Ungdommer oppgir også at politiets avdekking, varsling til foresatte og påtaleunntatelse på vilkår oppleves som en egnet "unnskyldning" i eget miljø for å opprettholde egen rusfrihet.

¹⁹ Principles of Drug Abuse Treatment for Criminal Justice Populations. 2014 National Institutes of Health U.S. Department of Health and Human Services

En dagsaktuell problemstilling er at enkelte kommuner ikke vil betale for ruskontroll som skjer som en del av en ungdomsoppfølging eller påtaleunntatelse. Dette er uheldig og viser behovet for nasjonale retningslinjer og et enhetlig tilbud til barn og unge.

Forbudet mot bruk og besittelse av narkotika synes å være normdannende, og Politidirektoratet anbefaler at også dette hensyntas i det videre arbeidet. Det norske samfunnet er i høy grad tillitsbasert, og befolkningens tilbøyelighet til å følge lover og reguleringer må anses høy.

5 FORHOLDET TIL POLITIETS FORVALTNINGSOPPGAVER

5.1 Innledning og generell vurdering ved ny modell

De forvaltningsmessige hjemlene det vises til har ikke til hensikt å bekjempe narkotikakriminalitet. Informasjon om personers bruk av og befatning med rusmidler, herunder illegale rusmidler, vil imidlertid være relevant og viktig for at politiet kan ivareta sine forvaltningsmessige oppgaver.

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter politiets forebyggende samfunnsoppdrag. Forebygging gjennom forvaltning tilrettelegger for samhandling og målrettet anvendelse av lovhjemler på blant annet områdene våpen, førerrett og kjøreseddel.

Forvaltningsvedtakene har et forebyggende formål, og de bærende hensyn vil variere innenfor ulike fagområder. Det avgjørende er om politiet som forvaltningsorgan (heretter benevnt som politiet), på bakgrunn av en konkret og helhetlig føre-var vurdering, kan vurdere hvorvidt kravene å inneha førerrett, kjøreseddel eller våpen er oppfylt.

For å kunne fatte vedtak om avslag eller tilbakekall o.l. er politiet avhengig av verifiserbare, innholdsrike og relevant opplysninger. Opplysningene kan for eksempel fremkomme av bekymringsmeldinger, rapporter, straffeattest, bøteattest, avhør, dommer osv. For mange av forvaltningsoppgavene vil informasjon om bruk og besittelse av narkotika være særlig relevant, jf for eksempel Håndhevingsinstruksen i førerkortsaker mv. punkt 3.2.2 (rundskriv 2017/003) der det fremgår at det viktigste grunnlagsdokumentet for fastsettelse av sakens fakta i edruelighetssakene har vært politiforklaring der en mistenkt har redegjort for omfanget av sitt rusbruk. Dette kommer også til uttrykk i Engstrøms²⁰ kommentarutgave:

"I praksis byr det på store vanskeligheter å påvise manglende edruelighet på annet grunnlag enn ved bøteleggelser eller innbringelser for beruselse/rus."

Politiets avdekningsfunksjon er derfor av stor betydning for at politiet også kan ivareta sine forvaltningsoppgaver.

Dersom primæransvaret for oppfølging som følge av bruk og besittelse av narkotika

²⁰ Bjørn Engstrøm, *Vegtrafikkloven og trafikkreglene – Kommentارutgave*, 5 utg. 2012 s. 511.

overføres fra justissektoren til helsesektoren, må det legges til rette for at politiet får samme informasjonstilgang som i dag slik at politiet kan utøve sine forvaltningsoppgaver forsvarlig. Politidistriktene gir uttrykk for at forsinkelser i helsesektoren kan føre til at politiet ikke får tilgang til nødvendig informasjon raskt nok. Videre oppleves det allerede at det er utfordringer knyttet til utlevering av informasjon fra helsesektoren. Nordland politidistrikt har bla. i 2018 kun mottattvist én bekymringsmelding direkte fra helsepersonell vedrørende person registrert med våpen. Politidistriktene har også erfart at ved behandlingen av våpensaker der politiet har bedt om legeerklæring, har helsepersonell ansett vedkommende som skikket til å inneha våpen. Dette til tross for at politiet kommer til motsatt resultat basert på en konkret og faglig vurdering basert blant annet på politiets tilgjengelige informasjon. Dette gjelder særlig for personer som utviser et uheldig bruk av rusmidler som gjør de uskikket til å inneha visse rettigheter/tillatelser.

I Rusreformutvalgets brev av 15.11.2018 til fremkommer det at politiet skal kunne pålegge overtrederen helserettede tiltak. Som følge av dette vil det kunne være behov for regelendringer for å sikre at bla. helsesektoren har nødvendig hjemmelsgrunnlag for informasjonsdeling der dette er nødvendig for utøvelse av politiets forvaltningsoppgaver. Se vedlegg "Særlig om politiets forvaltningsoppgaver knyttet til førerrett, kjøreseddel og våpen" som beskriver rettstilstanden innenfor disse forvaltningsområdene.

5.2 Politiets forvaltnings- og kontrolloppgaver etter vaktvirksomhetsloven

Ulovlig befatning med rusmidler er trukket fram som særlig relevant ved vurdering av vandel for personer som skal ha sentrale roller i vaktforetak eller ansettes som vektere, jf. vaktvirksomhetsloven §§ 3–6. Narkotikalovbrudd utgjør en ikke ubetydelig del av varslinger om vektere som er under etterforskning for et straffbart forhold, jf. vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd.

6. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Dersom Rusreformutvalget ønsker ytterligere informasjon, vil Politidirektoratet gjerne bistå.

Med hilsen

Ole Bredrup Sæverud
Fung. Avdelingsdirektør

Kristin Elnæs
Seksjonssjef

Dokumentet er godkjent med elektronisk signatur

5 Vedlegg

Kopi: Riksadvokatembetet

5 Forholdet til politiets forvaltningsoppgaver

5.1 Innledning og generell vurdering ved ny modell

Hjemlene som er vist til i denne redegjørelsen har ikke til hensikt å bekjempe narkotikakriminalitet. Derfor har vi bevisst lagt redegjørelsen under punkt 4. Imidlertid har forvaltningen behov for informasjon om en persons bruk av og befatning med rusmidler, herunder illegale rusmidler, for å kunne ivareta sine oppgaver etter særlovgivningen.

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). Forebygging gjennom forvaltning tilrettelegger for samhandling og målrettet anvendelse av lovhjemler på blant annet områdene våpen, førerett og kjøreseddel.

Til sammenligning med de reaktive beslutningene i straffesporet er de administrative forvaltningsvedtakene proaktive. De bærende hensyn i forvaltningsspolet vil variere på bakgrunn av det aktuelle fagområdet. Felles for vurderingene er likevel at det ikke er av betydning om en persons bruk eller befatning med narkotika er straffbar eller ikke. Det avgjørende er om forvaltningen på bakgrunn av en konkret og helhetlig føre-var vurdering finner at en person ikke oppfyller kravene som er fastsatt for å inneha førerett, kjøreseddel eller våpen.

En forutsetning for at forvaltningen skal fatte vedtak om avslag eller tilbakekall o.l. er verifiserbare, innholdsrike og relevant underlagsdokument. Med underlagsdokument siktes det for eksempel til bekymringsmelding, rapporter utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra PO-registeret, straffeattest, bøteattest, avhør, dommer osv. Håndhevelse av forvaltningsoppgavene forutsetter ofte informasjon om bruk og besittelse av narkotika. Se mer om de ulike hjemmelsgrunnlagene i punkt 2. Det følger av Håndhevingsinstruksen i førerkortsaker mv. punkt 3.2.2 (rundskriv 2017/003) at det viktigste grunnlagsdokumentet for fastsettelse av sakens fakta i edruelighetssakene har vært politiforklaring avgitt av klageren der han/hun har redegjort for omfanget av sitt rusbruk. Engstrøm gir også uttrykk for dette i kommentarutgaven:

"I praksis byr det på store vanskeligheter å påvise manglende edruelighet på annet grunnlag enn ved bøteleggelser eller innbringelser for beruselse/rus."¹

Politiets avdekningsfunksjon er derfor av stor betydning for at politiet kan ivareta sine forvaltningsoppgaver.

Politiet har gjennom forebygging gjennom forvaltning ønsket å rette oppmerksomheten på at systematisk arbeid med å øke bevisstheten og kunnskapen om bruk av forvaltningshjemlene vil ha en forebyggende effekt. Internt i politiet har forebygging gjennom forvaltning blitt utnyttet ved å bedre rutiner og verktøy for kunnskapsdeling. Det er fokusert på å fastsettes en strukturert samhandling og kultur mellom straffespolet og forvaltningsspolet for å melde bekymring til forvaltningen. En slik bekymringsmelding kan for eksempel komme som følge av et avhør hvor det fremkommer informasjon om hyppig rusbruk, ulovlig oppbevaring av ammunisjon og/eller andre forhold av relevans. Politiets forvaltningsavdelinger er således helt avhengig av at politiet også i fremtiden vil få tilgang til informasjon om en persons bruk og befatning av narkotika.

For tilfelle slik bruk og besittelse blir flyttet fra justissektoren til helsesektoren er politiet svært bekymret for at slik informasjon vil bli mindre tilgjengelig og mindre prioritert i kontakt med

¹ Bjørn Engstrøm, *Vegtrafikkloven og trafikreglene – Kommentanutgave*, 5 utg. 2012 s. 511.

"Den som skal få førerkort må være edruelig, og det må ikke være noe å si på hansandel
ellers. (...)"

Av vegtrafikkloven § 34 femte ledd fremgår det at:

"Dersom innehaveren av føreretten ikke er edruelig eller hansandel for øvrig er slik at han ikke anses skikket til å føre motorvogn, kan politimesteren eller den han gir myndighet, tilbakekalle retten til å føre førerkortpliktig motorvogn for en bestemt tid eller inntil videre, hvis hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det."

Vegtrafikkloven § 34 femte ledd må ses i sammenheng med § 24 fjerde ledd. I begge bestemmelsene stilles det krav om edruelighet og tilstrekkeligandel for å kunne få og inneha førerett. Som utgangspunkt skal det imidlertid mindre til for å nekte erverv av førerett enn det som skal til for å tilbakekalle en førerett, jf. Gulating lagmannsretts dom av 27.10.2010 (LG-2010-17665).

Politidirektoratet vil presisere at bestemmelsene er av forebyggende karakter, og det er på det rene at en førerett kan nektes eller tilbakekalles selv om det ikke foreligger et straffbart forhold, herunder kjøring i ruspåvirket tilstand, jf. Rt. 2015 s. 493.

5.2.1.1 Vilkåret om tilstrekkeligandel

Ved vurderingen av hvorvidt en førerkortsøker fyller vegtrafikklovens krav tilandel fremgår det av Håndhevingsinstruksen punkt 3.1.5.1 at det skal tas utgangspunkt i politiets bøte- og strafferegister. Forhold som har tilknytning til motorvogn og føring av motorvogn skal særlig tillegges vekt i andelvurderingen. I rundskrivet understrekes det imidlertid at begrepet "andel" tolkes i vid forstand av Politidirektoratet. Dette innebærer at forhold som ikke har tilknytning til motorvogn også er av betydning i andelsvurderingen, og slike forhold kan danne selvstendig grunnlag for å avslå en søknad om erverv av førerett. Det avgjørende for andelsvurderingen er om førerkortsøkeren har vist en adferd som gir grunnlag for tvil om vedkommende er å anse som trafikkpålitelig, herunder om han vil kunne opptre med tilstrekkelig aktsomhet og utvise den nødvendige hensynsfullhet i trafikken.

Politidirektoratet har i sin praksis lagt til grunn at både ulovlig bruk av og befatning med narkotika gir grunnlag for avslag på søknad om erverv av førerett, og at det er tilstrekkelig med kun ett tilfelle, jf. Håndhevingsinstruksen punkt 3.1.5.3. Det er ikke avgjørende hvorvidt personen er straffet for forholdet, men om det er sannsynlighetsovervekt for at det straffbare forholdet fant sted, jf. forvaltningsrettens beviskrav om sannsynlighetsovervekt. Videre fremgår det at det som utgangspunktet bør gå ett år fra narkotikaovertrødelsen til søknad om erverv av førerett kan innvilges.

Ved vurderingen av om det foreligger grunnlag for tilbakekall av førerett grunnet førerkortinnehaverensandel, må det trekkes en grense mot straffbare forhold som gir grunnlag for tap av førerett i henhold til tapsforskriften, da det er domstolene og eventuelt påtalemyndigheten som har kompetansen til å fastsette tap av førerett i disse sakene, jf. Håndhevingsinstruksen punkt 3.2.1. Andre straffbare forhold som er av en slik karakter at de ikke gir grunnlag for tap av førerett etter tapsforskriften, kan imidlertid danne grunnlag for tilbakekall av føreretten i forvaltningssporet. Dersom det er avdekket egenskaper, eventuelt mangel på egenskaper, som gir berettiget grunn til å frykte at førerkortinnehaveren ikke vil ferdes i trafikken med den tilstrekkelige hensynsfullhet og aktsomhet, kan dette danne grunnlag for tilbakekall av føreretten, slik som ved erverv av førerett. Det må imidlertid her ses hen til den nevnte terskelforskjellen mellom å avslå en søknad om erverv av førerett og tilbakekalle en

"Bruk ved såpass hyppig bruk som her [bruk av hasj] gjennomsnittlig to ganger per måned] vil for øvrig kunne gi en akkumuleringseffekt som medfører lengre perioder av påvirkning utover den mer kortvarige ruseffekt som sporadiske brukere vil oppleve. Et sentralt poeng i denne forbindelse er at man ikke kan bygge på at forbruket spres jevnt utover året, men at det i perioder kan være kort tid mellom rusinntak. Styrken i hasjen vil også være varierende."

Av Oslo universitetssykehus faktaark om cannabis, fremgår følgende om korttids- og langtidsvirkninger av cannabis:

"Vanlige psykiske virkninger av et enkeltinntak med cannabis, er følelser av eufori, avslapning, endret tidsopplevelse, redusert oppmerksomhet, redusert kapasitet til å lære og uske, samt humørforandringer. (...)

Langvarig høyt forbruk kan føre til redusert kognitiv kapasitet (redusert oppmerksomhet, hukommelse og evne til å løse oppgaver) (...)"²

Videre fremgår det om cannabis og bilkjøring:

"Påvirkning av cannabis kan medføre økt risiko i trafikken (...). Undersøkelser viser at nylig inntak av cannabis medfører en økt risiko for å bli involvert i en trafikkulykke med dødelig utfall".³

5.2.2 Kjøreseddel

Reglene om kjøreseddel har store likehetstrekk med reglene om avslag og tilbakekall av førerett. Det stilles imidlertid strengere krav til vandel og skikkethet for å inneha kjøreseddel enn for å inneha førerett.⁴ Ved vurderingen av om vedkommende fyller kravene til å føre persontransport mot vederlag er det ikke bare hensynet til trafikksikkerheten som gjør seg gjeldende, men også hensynet til passasjerenes trygghet.⁵ Politidirektoratet legger derfor en streng norm til grunn ved vurderingen av en persons vandel og skikkethet.⁶ Politiet kan avslå eller tilbakekalle en kjøreseddel dersom vilkårene om tilstrekkelig skikkethet og edrueighet ikke er oppfylt.

5.2.2.1 Yrkestransportlova §§ 37 c (1) og 37 f (1)

Av yrkestransportlova § 37 c (1) fremgår

"Den som skal få kjøresetel, må vere fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikkje finn vedkommande uskikka til å virke som førar av slik motorvogn som nemnd i § 37 a"

Av yrkestransportlova § 37 f (1) fremgår

"Politimeisteren eller den han gir myndigheit, kan treffe vedtak om å kalle retten til å føre motorvogn ved persontransport mot vederlag tilbake, dersom vedkommande ikkje er edrueleg eller viser seg å vere upåliteleg eller å ha andre eigenskapar som gjer at han må reknast som uskikka til å vere førar av bil under persontransport mot vederlag."

² <https://oslo-universitetssykehus.no/fag-og-forskning/nasjonale-og-regionale-tjenester/tsb/verktoy-for-fagutvikling/faktaark-om-rusmiddel-virkninger/cannabis>

³ Op.cit.

⁴ Bjørn Engstrøm, *Vegtrafikkloven og trafikkreglene – Kommentartutgave*, 5 utg. 2012 s. 334.

⁵ Jf. jf. Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) punkt 6.9.4 og Prop. 15L (2014-2015) punkt 3.1.

⁶ jf. Ot.prp.nr.52 (2002-2003) punkt 6.9.1.

rundskrivet at dersom det fremkommer opplysninger om at søker har alkoholproblemer, må det ikke gis tillatelse til å ha våpen før lengre tids edrueighet kan dokumenteres. Det er søkeren som må sannsynliggjøre at hun eller han er blitt edrueelig.

Ved tilbakekall av innvilget våpentillatelse grunnet manglende edrueighet fremgår det av rundskriv 2009/9 punkt 3.8.2 at misbruket må være av et visst omfang, slik at vedkommende synes å ha "mistet kontrollen over sitt forhold til alkohol." Personer som har et ukontrollert forhold til alkohol kan, om misbruket er betydelig, normalt ikke betraktes som pålitelig når det kommer til å inneha og bruke skytevåpen. Videre fremgår det av rundskrivet at det samme "antas å gjelde andre former for misbruk av stimuli."

5.2.3.2 Vilkåret om pålitelighet

Politiet kan også avslå en våpensøknad dersom personen ikke er "pålitelig", jf. våpenloven § 7 (3). Det fremgår av Politidirektoratets rundskriv punkt 3.4.1 om kravet om pålitelighet for erverv av skytevåpen at det ved vurderingen må se om det med rimelighet kan forventes at søker vil behandle skytevåpen og ammunisjon med den nødvendige forsiktighet og overholde lovens bestemmelser for øvrig. Det sentrale er om man kan stole på vedkommende når det kommer til å ha og bruke skytevåpen. Ved vurderingen av om en person tilfredsstiller våpenlovens strenge krav til personlige egenskaper er det i våpenlovens forarbeider samt Politidirektoratets praksis lagt vekt på et hvert straffbart forhold som er egnet til å belyse søkerens evne og vilje til å etterfølge lover og regler generelt og våpenlovens regler spesielt. Det er i direktoratets praksis lagt til grunn at det ikke er av avgjørende betydning hvorvidt de straffbare forhold knytter seg til omgang med våpen. Reaksjoner på besittelse og bruk av narkotika vil kunne føre til avslag på søknad om erverv av våpen.

Straffbare forhold kan føre til tilbakekall av våpenkort dersom forholdet viser at våpenkortinnehaver ikke oppfyller våpenlovens krav til pålitelighet, jf. våpenloven § 10 (1). Det fremgår av Politidirektoratets rundskriv punkt 3.8.3 at flere mindre straffbare forhold også kan gi grunnlag for tilbakekall selv om ikke de enkelte straffbare forhold er utpreget alvorlige. Det er ikke en betingelse for tilbakekall grunnet straffbare forhold at våpenkortinnehaveren er blitt straffet. Det avgjørende er om politiet finner forholdet bevist, det vil si overveiende sannsynlig. Videre fremgår det at tilbakekall også bør vurderes der våpenkortinnehaver aldri har blitt straffet, men utviser en livsførsel som medfører at han til stadighet kommer i politiets søkelys.

5.3 Politiets forvaltnings- og kontrolloppgaver etter vaktvirksomhetsloven

Ulovlig bruk befatning med rusmidler er trukket fram som særlig relevant ved vurdering av vandel for personer som skal ha sentrale roller i vaktforetak eller ansettes som vektere, jf. vaktvirksomhetsloven §§ 3–6. Narkotikaforbrytelser utgjør en ikke ubetydelig del av varslinger om vektere under etterforskning, jf. vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd.