

# OSLO STATSADVOKATEMBETER

POSTBOKS 8021 DEP, 0030 OSLO  
TELEFON 22 98 13 00 TELEFAX 22 98 13 31

**Justis- og beredskapsdepartementet**  
**Pb. 8005 Dep.**  
**0030 Oslo**

Deres ref.: Vår ref.: 15/PEV Sak nr.: Dato: 30. april 2012  
Arkiv nr.: 2012/00167 J.nr.:

## **HØRING – FORSLAG OM ALTERNATIVE REAKSJONER FOR MINDRE ALVORLIGE NARKOTIKALOVBRUDD**

Det vises til høringsbrev av 19. januar 2012.

De aller fleste saker som omfatter mindre alvorlige narkotikalovbrudd etterforskes og avgjøres av politiet i henhold til ordinær eller delegert påtalekompetanse. Statsadvokatene avgjør selv påtalespørsmålet i et mindre antall av disse sakene sammen med annen og mer alvorlig kriminalitet, saker som enten skal pådømmes som tilståelsessak eller ved hovedforhandling.

Arbeidsgrupperapporten må i noen grad sees i sammenheng med andre aktuelle lovforarbeider og rapporter, herunder

- Rapport om "Økt bruk av konfliktråd" av 15. september 2011
- Prop 93L (2010-2011) – Endringer i straffegjennomføringsloven m.v.
- Prop 135L (2010-2011) – Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)
- Forslag til politiregisterforskriften, datert 15. juni 2011 (Del 8: Vandelskontroll og akkreditering)
- Stoltenbergutvalget: Rapport om narkotika.

I høringsuttalelse herfra til sistnevnte av 7. januar 2011 fremgår: "Utvalget foreslår at det skal tilbys avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret. En kan vanskelig oppfatte dette som annet enn et forslag om avkriminalisering. Dersom samfunnets reaksjon ikke registreres som straff, blir det meningsløst å anvende betegnelsen straff. Alternativet skal være oppfølging, behandling og kontroll. Hensett til det dårlige tilbud man i dag kan gi, vil alternativet lett bli "oppfølging" og "kontroll". Hva dette konkret skal innebære synes helt uklart."

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse av 12. januar 2011 bl.a. bemerket: "Selv om det er straffbart å bruke narkotika, er dette i praksis *ikke* til hinder for helsehjelp. Det er selvsagt ikke risikoen for straff for bruk av narkotika som hindrer langtkomne narkomane i å få helsehjelp. Dessuten er det ikke riktig, selv om det ofte påstås, at politiet "løper etter slitne narkomane". Men det er

viktig at politiet holder kontakt med brukermiljøene fordi det gir vesentlig informasjon om de kyniske bakmenn i narkotikatrafikken.”

og

”Det er intet i dagens retts- og påtalepraksis som hindrer at narkomane får den helsehjelp de trenger. Påtalemyndigheten er tvert om positiv til å prøve ut nye reaksjonsformer. Narkotikaprogram med domstolskontroll, påtaleunntatelse overfor unge lovbrøyttere på vilkår av deltakelse i oppfølgingsteam, ungdomskontrakter, konfliktrådsbehandling og deltakelse i stormøte med påfølgende kontrakt er noen eksempler på dette.”

og

”Det er neppe mulig å redusere straffen for befatning med narkotika til eget bruk ytterligere uten at det reelt sett innebærer legalisering. Avkriminalisering vil ikke bidra til å løse de helse- og sosialpolitiske problemer. Mindre straff øker ikke helsetilbudet. Legalisering som ”tiltak” kan være forførende, fordi det skaper en illusjon av at noe gjøres. Men ingen får mer helsehjelp av den grunn, kanskje tvert om. En del hjelpes faktisk gjennom strafferettslige tiltak. Selv om det ikke er noen selvstendig begrunnelse for bruk av straff, er det dessuten neppe tvil om at enkelte narkomane som har begått alvorlig kriminalitet rent faktisk overlever fordi de holde borte fra tungt narkotikamisbruk i varetekts- og soningstiden.”

Dette er dekkende for Oslo statsadvokatens syn også i dag.

Oslo statsadvokatembeter vil i det følgende ha noen bemerkninger til arbeidsgruppens vurderinger og forslag.

Arbeidsgruppens diskusjoner om begrepsbruken rundt ”avkriminalisering, legalisering og nedkriminalisering”, samt ”bruk, problematisk bruk og avhengighet”, herunder ”misbruk” anses mindre hensiktsmessig for den straffe- og påtalemessige vurdering av spørsmålene. Det er en utbredt legal bruk, eventuelt misbruk, og besittelse / oppbevaring av legemidler inneholdende forskjellige narkotiske virkestoffer som er strafferettslig uinteressant; det er først når narkotika, eller legemidler inneholdende narkotisk virkestoff, besittes eller brukes ”uten lovlig adkomst” (legemiddell. §24) at strafferettslige reaksjoner er aktuelle.

Arbeidsgruppen antar at straffbare handlinger som omfattes av legemiddelovens §31, 2.ledd, jfr. §24, 1. ledd og straffeloven §162, 1. ledd (oppbevaring til eget bruk og salg av små kvanta for å finansiere eget bruk) skal være det primære nedslagsfeltet for alternative reaksjoner, men at muligheten også holdes åpen for at annen mindre narkotikarelatert kriminalitet kan omfattes av ordningen der særlige grunner taler for det. Overtredelser av legemiddeloven og enkelte overtredelser av straffeloven §162, 1. ledd kan i henhold til dagens praksis avgjøres ved forelegg, men arbeidsgruppens forslag omfatter også straffbare handlinger som i dag vil resultere i en dom. Lovovertrederens alder kan være et moment i vurderingen, men reaksjonene er ikke avgrenset til å gjelde kun for unge eller mindreårige lovbrøyttere. Uansett hvordan det betegnes, vil arbeidsgruppens forslag medføre en langt lempeligere reaksjonsform for et betydelig antall narkotikaovertrædelser, som igjen vil svekke både allmenn- og individualprevensjon.

Norsk straffelovgivning har allerede et relativt nyansert valg av reaksjonsformer, alt fra å unnlate påtale, betingede og ubetingede reaksjoner i form av bøter, samfunnsnyttig arbeid og frihetsberøvelse. I tillegg kan saker overføres til behandling i konfliktrådene, hvor partene selv har stor rådighet over straffesakens utfall. For lovbrytere under 18 år vises dessuten til nytt kapittel 8 a i straffeloven om ungdomsstraff som er vedtatt, men ikke trådt i kraft.

Når reaksjonen for mindre alvorlige narkotikalovbrudd skal fastsettes uten at det samtidig foreligger andre typer lovbrudd, vil det som regel ikke være grunnlag for å anvende de mest inngripende reaksjonsformene.

Dersom dagens muligheter ikke benyttes som forutsatt eller i det omfang som er ønskelig, anses det mindre hensiktsmessig å vedta ytterligere reaksjonsformer uten å sørge for bedre utnyttelse av allerede eksisterende reaksjonsvalg.

Tidligere hadde man i straffeloven §53 nr. 2 en ordning hvor det bl.a. kunne idømmes tilsyn av en tilsynsfører (Kriminalomsorgen) som vilkår for betinget dom, eller som vilkår ved prøveløslatelse i medhold av daværende fengselslov. §38. For det første skulle tilsynsføreren gi domfelte "råd og vegledning og prøve å hjelpe ham til en ordnet livsførsel". Dette tilsynet var tenkt ikke å være ulikt det som nå foreslås ivaretatt av konfliktrådet ved motivasjonssamtale. Dessuten hadde tilsynsføreren en kontrollfunksjon, hvor domfelte kunne pålegges å melde seg for tilsynsføreren til bestemte tider og holde ham underrettet om sitt oppholdssted. Han kunne også bli pålagt å gi opplysninger som kan sikre kontrollen med at eventuelle vilkår etter strl. §53 nr. 3 til 5 ble overholdt, hvorav flere av disse vilkårene kunne tilsvare hva som nå er tenkt som del i et intervensjonsprogram. I tillegg hadde tilsynsføreren plikt til å rapportere til politiet om nye lovbrudd eller mistanke om slike, men dette ble i praksis ikke fulgt opp som forutsatt. Tilsynsalternativet ble opphevet ved lov av 18. mai 2001 nr. 21. I NOU 1993: 32 sier Friomsorgsutvalget blant annet: "Fastsettelse av vilkår, gjennomføringen av tilsyn og praksis ved brudd på særvilkår i dagens situasjon kan synes tilfeldig, og ivaretar ikke de hensyn til rettslikhet og ensartet praksis som man bør kreve ved en strafferettslig reaksjon. Inngrep i den personlige frihet bør etter utvalgets oppfatning bygge på et sikkert rettslig grunnlag og ha størst mulig ensartet praksis ved gjennomføringen."

Det sies til dette i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 146 blant annet: "Departementet fastholder derfor at det anvendelsesområdet som friomsorgsutvalget mente at tilsynet burde gis (dommer som ligger i øvre del av "det betingete område", i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget og for nedre del av "det ubetingete område") bør dekkes av samfunnsstraffen. Dette stemmer også best overens med de synspunkter som Justiskomiteen ga uttrykk for i Innst. S. Nr. 6 (1998-99)"

Det fremgår ikke, og kan heller ikke sees, hvorfor forslagene dersom de gjennomføres skulle være mer vellykket denne gang.

Etter arbeidsgruppens forslag vil en reaksjon som et vilkår for påtaleunnlatelse eller betinget dom være frivillig og kreve samtykke fra lovbyteren. Det kan stilles spørsmål om hvor frivillig dette da egentlig er og hva vedkommendes motiv reelt vil være for gjennomføringen.

Videre skal offentlige tiltak basere seg på allerede eksisterende tjenester, både i kommunal og statlig regi. Slik sett utløser en intensjonsavtale ikke andre tjenester enn de den enkelte likevel har rett til i kommunen eller

spesialhelsetjenesten. Det kan da reises spørsmål om det er behov for å gjennomføre dette som en straffereaksjon dersom en motivert lovbrøyer i henhold til allerede eksisterende regelverk allerede har krav på de aktuelle tjenester som en intensjonsavtale skal kunne omfatte.

Hvis det skal inngå en behandling i straffereaksjonen, må det samtidig ligge en forutsetning om at dette skal kunne la seg gjennomføre umiddelbart eller relativt raskt, ikke minst for å forhindre residiv eller avhjelpe sviktende behandlingsmotivasjon. Det må da enten foreligge øremerkede behandlingsplasser, eller så må disse behandlingsplassene tas av allerede tilgjengelige, hvor det erfaringsmessig er behandlingsskø. Skal det være noe realisme forbundet med forslaget, må kommunene eller statlige institusjoner tilføres tilstrekkelige ressurser til at forslaget er gjennomførbart. Dessuten vil da konfliktrådet gis en betydelig beslutningsmyndighet til å prioritere eller beslutte behandling som går på bekostning av helsevesenets egen mulighet til å disponere over egne ressurser. Og det kan neppe være tilsiktet at en narkoman lovbrøyer skal prioriteres i en behandlingsskø på bekostning av ikke-lovbrøyer med behandlingsbehov.

Rusbehandling er et krevende fagfelt, og effektiv rusbehandling kan kreve tiltak utover hva som kan forventes å høre under den kompetanse på området som forefinnes i et konfliktråd, både når det gjelder innhold og varighet av nødvendig behandling.

Et annet spørsmål er om helsevesenets ansvar for nødvendig helsehjelp som det er i dag vil bli utvannet eller uklart ved at det gis konfliktrådet. I dag er helsetjenesten i fengslene underlagt kommunehelsetjenesten, noe som er en følge av helsevesenets helhetlige ansvar for hele befolkningen, også for innsatte. Oslo statsadvokatembeter er av den oppfatning at behandling for et helseproblem, rusrelatert eller ikke, fortsatt skal være helsevesenets ansvar, og da innen kommunehelsetjenesten eller spesialhelsetjenesten.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, fremgår det av rapporten at det knytter seg betydelig usikkerhet til anslagene. Det er realistisk å legge til grunn at antallet lovbrøyer som tilbys en slik reaksjon vil øke, men uvisst hvor mye. Narkotikakriminalitet medfører erfaringsmessig også en god del annen kriminalitet, gjerne i form av vinning-, vold- og trafikklovbrudd. Blandingskriminalitet, det vil her bl.a. si når narkotikalovbrudd skal påtalevurderes og pådømmes sammen med andre typer lovbrudd, vil således falle utenfor de forslag som fremgår av rapporten. Etter intensjonene i rapporten er ikke begrunnelsen for de tiltenkte reaksjonsformer sammenfallende for andre typer lovbrudd.

Et spørsmål er om det også skaper en utilsiktet forskjellsbehandling ved at lovbrøyer som begår mindre alvorlig kriminalitet av forskjellig art kan risikere betydelige forskjeller med hensyn til reaksjon, registrering av lovbruddene og oppfølging. Av andre lovbrudd kan eksempelvis nevnes strl. §228, 1. ledd og §291 med en strafferamme på fengsel inntil 1 år, som begge krever påtalebegjæring med mindre allmenne hensyn krever påtale. Overtredelse av strl. §162, 1. ledd, eksempelvis ved salg av narkotika, som alltid er undergitt offentlig påtale, har en strafferamme på fengsel inntil 2 år.

Narkotikaovertredelsen er i utgangspunktet av lovgiver vurdert til å kunne gi en strengere og alvorligere reaksjon enn legemsfornærmelsen og skadeverket, men reaksjonen kan nå etter forslaget bli mindre alvorlig for lovbrøyeren, selv om det heller ikke er noen personlig fornærmet som har lidd skade eller overlast ved narkotikalovbruddet.

Konfliktrådene skal ifølge Rapport fra den arbeidsgruppe som har vurdert rettslige og praktiske tiltak for mer bruk av gjenopprettende prosess av 15. september 2011 ("Økt bruk av konfliktråd") arbeide ut fra den ideologiske forankringen om såkalt "restorative justice", på norsk betegnet som "gjenopprettende prosess", jfr. definisjonen på side 12 og 15 i denne arbeidsgruppens rapport.

Prinsippet og konfliktrådernes saklige arbeidsområde fremgår allerede i straffeprosessloven §71a, jfr. gjeldende konfliktrådsl. §1, samt denne arbeidsgruppes forslag til ny konfliktrådsl. §1. Det er i alle tilfeller snakk om en partsprosess, jfr. også Riksadvokatens rundskriv nr. 4 / 2008, særlig kapittel II (bokstav c og d).

Forslagene til alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd innebærer en ikke uvesentlig utvidelse av konfliktrådernes saksområde og bemanning, og formentlig også et betydelig behov for kompetanseheving. Arbeidsgruppens forslag medfører et brudd med tidligere konfliktrådspraksis og hjemmelsgrunnlag ved at det ikke er noen fornærmet ved brudd på narkotikalovgivningen, og således ingen som kan møte til meglings på vegne av noen annen part.

Konfliktrådene har i dag en viss erfaring med å megle mellom parter i en konflikt, enten den er av sivil art eller har sitt utspring i en straffbar handling. Det å forholde seg til lovbrutere med et større eller mindre narkotikaproblem er ganske annerledes. Mange rusmiddelbrukere erkjenner ikke sine egne problemer, og er i liten grad motivert til aktivt å søke hjelp eller behandling. Lovbrutere vil neppe gå lenger i å erkjenne omfang av egen befatning med narkotika eller kriminalitet overfor konfliktrådet enn for politiet eller en domstol. Når kriminalomsorgen, som har trening og lang erfaring med å håndtere og forholde seg til lovbrutere på alle nivåer, ikke klarte å gjennomføre tilsynsoppgaven på en tilfredsstillende måte er det neppe grunn til å være spesielt optimistisk med tanke på at mye av de samme utfordringene nå foreslås overført til et kommunalt oppnevnt konfliktråd som pr. i dag ikke har noen erfaring eller spesiell kompetanse med å forholde seg til denne målgruppen eller til å følge den opp.

Rehabiliteringshensyn som ligger bak forslaget om intervensjonsprogram som skissert i rapporten kan i det alt vesentlige ivaretas gjennom vilkår til en helt eller delvis betinget dom i medhold av dagens straffelov §53 nr. 3, bokstav c) til g) eller påtaleunntatelse etter gjeldende straffeprosesslov 69, 3. ledd. (Det antas å ha kommet inn en skrivefeil i forslaget til lovendringer i rapporten på side 168, idet et 4-tall i den foreslåtte lovteksten formentlig er en henvisning til en fotnote fra den elektroniske lovteksten).

I og med at det ikke er noen direkte skadelidende eller fornærmet ved narkotikalovbrudd, vil muligheten for reell kontroll eller til å avdekke residiv være lang mer begrenset for narkotikakriminalitet enn for en rekke andre lovbrudd. Politiets innsats og oppmerksomhet mot mindre alvorlige narkotikalovbrudd er varierende, men i større byer og tettsteder registreres det at politiet må foreta en såpass hardhendt prioritering av knappe ressurser at synlig narkotikavirksomhet og omsetning kan finne sted og fortsette over tid uten politiets inngripen. Dersom kontrollen og oppfølgingen for konfliktrådene skal basere seg på opplysninger som følge av politiets operative og etterforskningsmessige innsats, vil det ikke kunne forventes å være effektiv.

Vel kan det være slik at det er en målsetting å øke bruken av konfliktrådene, men Oslo statsadvokatembeter er av den oppfatning at å gjøre dette ved hjelp av narkomane lovbrutere ikke er hensiktsmessig, og at det ikke er nødvendig å

innføre ytterligere straffereaksjoner når de som allerede eksisterer er tilstrekkelig nyanserte.

For å tilpasse gjeldende lovverk til arbeidsgruppens forslag om alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd er det foreslått mindre og generelle tilpasninger i straffeloven §53 nr. 3 og straffeprosessloven §69, 3. ledd, men ingen endringer i for eksempel straffeprosessloven §71a eller i konfliktrådloven..

Slik arbeidsgruppens forslag til lovendringer er utformet i rapporten, er det imidlertid intet som tilsier at disse kun skal ha sitt anvendelsesområde for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. De er utformet generelt, og dersom de blir implementert i straffelovgivningen som foreslått vil praksis hos domstoler og politi erfaringsmessig ganske raskt utvide anvendelsesområdet også til andre typer lovbrudd.

Slik forslagene i rapporten er utformet, er de dessuten generelle når det gjelder lovbrutere. I vårt distrikt er det over tid avdekket lovbrudd, herunder mindre alvorlige narkotikalovbrudd, begått av utlendinger med begrenset forventet opphold i Norge. Det bør i tilfelle vedtagelse gjøres eksplisitt unntak for lovbrutere som ikke har eller skal ha opphold her over tid, også selv om det kan være problematisk med retur til hjemlandet i nær fremtid.

Ny politiregisterlov angir relativt uttømmende i §§40 og 41 hva som skal anmerkes i politiattest. Tungtveiende samfunns- og sikkerhetsmessige hensyn tilsier at en mottaker av en uttømmende politiattest må kunne stole på at politiattesten gir pålitelige opplysninger slik at man kan vurdere om vedkommende er egnet til en stilling eller ikke, om klareringer i forsvaret eller annen virksomhet er forsvarlige, e. l. Jo flere unntak som gjøres fra hva som skal unntas av kriminalitet i en politiattest, jo mindre pålitelig vil den være og muligheten for uheldige ansettelse vil øke.

Oslo statsadvokatembeters syn er at narkotikakriminalitet er et såpass stort samfunnsproblem at det ikke kan bekjempes effektivt ved å innføre lempeligere straffereaksjoner for det som her betegnes som mindre alvorlige narkotikalovbrudd. I stedet bør politiet gis mulighet til å avdekke og etterforske narkotikakriminalitet på alle nivåer for en påfølgende effektiv påtalemessig behandling.

Jørn Sigurd Maurud  
embetsleder

Per Egil Volledal  
statsadvokat

Gjenpart: Riksadvokaten