

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
2003/09785 PPU/LM

Vår ref.
03/03676 008

Vår dato
16.02.2004

Høring - lov om forsøksordning med lokaler for intravenøs bruk av narkotika ("sprøyterom"), samt utkast til forskrift om gjennomføring av forsøksordninga

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 10.12.2003 om ovennevnte.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politimestre og sjef for Politihøgskolen. Vi har mottatt uttalelser fra politimestrene i Helgeland, Oslo, Søndre Buskerud og Troms og sjef for Politihøgskolen, hvorav sistnevnte ikke har merknader til høringen. Uttalelsene fra politimestrene er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse. I andre sammenhenger er det henvist direkte til disse. Svarene fra politimestrene i Oslo, Troms og Søndre Buskerud følger vedlagt i kopi.

Forslagene til lov og forskrift foranlediger følgende uttalelse fra Politidirektoratet:

1. Innledning

Politidirektoratet har også tidligere avgitt høringsuttalelse i forbindelse med spørsmål om etablering av sprøyterom. I vår høringsuttalelse av 04.01.2003 ga vi uttrykk for at vi i prinsippet er åpne for alle nye tiltak som kan føre til redusert bruk av illegale rusmidler, men at innsatsen etter vår oppfatning bør konsentreres om å bedre det akutte sosial- og helsetilbudet for den gruppen av rusmisbrukere som antas å ville bruke sprøyterom.

For politi og påtalemyndighet er det særlig forhold knyttet til etterforskning av og påtale for ulovlige handlinger i og i området rundt sprøyterommene, samt ordensmessige problemstillinger knyttet til gjennomføringen av forsøksordningen som er av sentral betydning. Vi vil nedenfor under punkt 2 knytte kommentarer til ulike punktene i høringsnotatet.

Postadresse:
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Kontoradresse:
Henrik Ibsens gt. 10
Telefon: 23 36 41 00
Telefaks: 23 36 42 96

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Telefon:
Telefaks:

2. Kommentarer til høringsnotatet

Til punkt 4 Internasjonale forpliktelser

Departementene mener at det ikke er grunnlag for noen klar konklusjon om at etablering av sprøyterom vil være i strid med narkotikakonvensjonene, at ordningen under enhver omstendighet må ligge i randsonen av hva narkotikakonvensjonene er ment å ramme, og under ingen omstendighet innenfor kjerneområdet.

Vi viser på dette punktet til uttalelsen fra politimesteren i Troms vedrørende FNs internasjonale kontrollråds (INCB) og Utenriksdepartementets vurdering av sprøyterom i forhold til 1988-konvensjonen.

Politidirektoratet registrerer at Norge ser ut til å bli det første landet i Skandinavia som etablerer sprøyterom i offentlig regi, men velger ikke å gå nærmere inn på forslaget innhold i forhold til folkeretten.

Til punkt 6 Lovspørsmål

6.2 Bør sprøyterom reguleres i en egen eller eksisterende lov?

Politidirektoratet er enig i at sprøyterom bør reguleres i en egen lov og forskrift før man vet om ordningen blir permanent.

Politimesteren i Troms gir også uttrykk for at sprøyterom bør reguleres i egen lov.

6.3 Amnesti, straffrihets- eller straffritaksgrunn?

Departementene går inn for en straffrihetsgrunn i form av en unnskyldningsregel, dvs. en ordning hvor handlingen skal være straffri, men ikke rettmessig. Det foreslås videre ingen uttrykkelig straffrihetsregel for personale som aktivt medvirker eller bistår brukerne av sprøyterommet.

Politidirektoratet er enig i departementenes betraktninger rundt straffrihet. Politimestrene i Oslo og Troms uttaler seg i samme retning. Vi viser til de begrunnelsene som gis i uttalelsene.

Til punkt 7 Formålet med sprøyterom

Politidirektoratet har merket seg at forsøksordningen i hovedsak er helsemessig begrunnet og at den har som formål å skape økt verdighet for brukerne, bidra til kontaktetablering mellom misbruker og hjelpeapparat, forebygge infeksjoner og smitte og å bidra til å redusere antallet overdosedødsfall.

Vi mener imidlertid som tidligere nevnt at de helseplagene som rusmiddelmisbrukere sliter med mest hensiktsmessig kan forebygges og reduseres ved å satse på et bedret helse- og sosialtilbud for denne gruppen.

Til Oslo kommunes prosjektbeskrivelse uttaler politimesteren i Troms at det "fremstår som både urealistisk og naivt å tro at sprøyterom vil ha betydning for prostitusjon og kriminalitet. Å motivere til behandling kan for øvrig utføres i en rekke andre sammenhenger enn i sprøyterom."

Til punkt 8 Innholdet i og omfanget av forsøksordningen med sprøyterom

8.2.1 Målgruppe

Politidirektoratet antar at kriteriene for å komme inn under gruppen "de tyngst belastede av sprøytemisbrukerne", hvor minimum 4 punkter skal være oppfylt, setter grenser med hensyn til hvem som kan benytte seg av tilbudet. Ut fra disse kriteriene fremstår den foreslåtte nedre aldersgrensen på 18 år etter vår mening som for lav. All erfaring tilsier at man i så ung alder ikke tilfredsstiller de nevnte kravene. Vi ber derfor om at den nedre aldersgrensen vurderes økt.

Politimesteren i Oslo uttaler at "For Oslo politidistrikt er det vesentlig at tiltaket ikke bidrar til noen form for nyrekruttering eller eskalering av bruk, og slik sett ville også felles aldersgrense med aldersgrensen som er satt for å delta i LAR-prosjektet kunne være hensiktsmessig - alle fall som en hovedregel."

Det fremgår imidlertid ikke klart av høringsnotatet hvem som skal ta stilling til hvorvidt en sprøytemisbruker faller innenfor eller utenfor lovens virkeområde. For øvrig, når det gjelder saksbehandlingsregler, viser vi til punkt 8.2.2 nedenfor.

8.2.2 Registrering

Departementene foreslår å unnta avgjørelse om adgang eller ikke adgang til sprøyterommet fra reglene om enkeltvedtak og ber spesielt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

Politidirektoratet er enig i at en beslutninger om å nekte noen adgang eller nekte registrering av brukerne, eventuelt bortvisning av brukere, ikke skal regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Vi viser til at brukerne ikke skal ha noe rettskrav på tjenesten og at ordningen er ment å være et lavterskeltiltak. Det er i høringsnotatet fremhevet at "En omfattende søknadsprosedyre vil med stor sannsynlighet ekskludere mange fra tilbudet. Adgangen til tilbudet, og den nærmere regulering av dette, må derfor være så ubyråkratisk og enkel som mulig innenfor forsvarlige rammer." Politidirektoratet vil understreke at det er av vesentlig betydning at det legges et betydelig arbeid i å sørge for en forsvarlig saksbehandling, idet dette er en avgjørelse av stor viktighet for den det gjelder.

Politimesteren i Oslo og Troms uttaler seg i samme retning.

8.3.3 Brukerens personvern

Fra Politidirektoratets side stiller man undrende til at personopplysninger om den enkelte bruker er så vidt begrenset både i forhold til innhold og tilgang. Man tenker da særlig på de ansatte som ut fra forslaget utforming ikke skal ha helsefaglig utdanning og de problemer som kan oppstå i en krisesituasjon.

8.2.4 *Politiets adgang til opplysningene*

Departementene foreslår under tvil at politiet i forbindelse med mistanke om straffbar bruk eller besittelse av narkotika, skal ha rett til å få opplyst om en person er registrert som bruker av sprøyterommet under forutsetning av at politiet kan identifisere vedkommende, enten ved navn eller ved at vedkommende fysisk pekes ut for personalet. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på forslaget om politiets kontrolladgang.

Politidirektoratet mener at det er praktisk viktig at politiet gis adgang til opplysningene i forbindelse med mistanke om straffbar bruk eller besittelse av narkotika.

Politimesteren i Troms uttaler i samme retning at "Når det gjelder politiets adgang til det register som skal etableres (punkt 8.2.4), kan man vel leve med at slik tilgang ikke gis. Derimot vil det være et åpenbart behov for politiet å få bekreftet eller avkreftet om en person er registrert eller ikke. Man kan lett tenke seg den situasjonen at en person pågripes med heroindosen sin og hevder å være på veg til sprøyterommet, men ikke har adgangsbeviset på seg."

8.3 *Personale*

Departementene mener at det ut i fra sprøyterommets formål og de oppgaver personalet i sprøyterommet skal ivareta, ikke er behov for å bemanne sprøyterommet med helsepersonell.

Vi uttalte i vårt høringsvar av 04.01.2002 at "Vi har merket oss at forsøksprosjektet er foreslått kombinert med kontaktskapende virksomhet blant annet fra helsepersonell. Med utgangspunkt i den rekrutteringen som må forventes å finne sted til et slikt lokale, antar vi at dette må være et nødvendig tilleggstiltak."

Politidirektoratet mener at departementets forslag til bemanning er problematisk. Vi viser her blant annet til vedlegget s. 35 nest siste avsnitt hvor komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at: "De narkomane ved Prosjekterets sprøyterom fikk også veiledning fra helsepersonell om hvor det var farlig å sette injeksjonene for å unngå komplikasjoner, men særlig helsepersonalets mulighet til å videresende pasienter gjennom helseapparatet var en av de viktigste oppgavene Prosjekteret utførte."

Det fremgår videre av vedlegget s. 37, femte avsnitt at medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti gir uttrykk for at en må se på effekten av sprøyterom i forhold til målsettingen om "- Økt kontakt med helsepersonell for bedre undersøkelser, hjelp og veiledning." Hovedkonklusjonen fra Prosjekteret i vedlegg side 36 etter de to månedene de drev sprøyterom var videre at "praktiseringen med sprøyterom har gitt betydelige helsegevinster for pasientene."

Politidirektoratet er overrasket over at departementene ut fra formålet med ordningen ikke finner behov for å bemanne sprøyterommene med helsepersonell.

Vi mener at det er nødvendig at sprøyterommet bemannes med helsepersonell for å forebygge overdosedødsfall, infeksjoner og akutte skader og for å gi tilstrekkelig veiledning.

For å unngå tvil om hva slags kompetanse det ansatte personell bør ha, bør dette etter vår oppfatning inntas direkte i lovens § 5f.

Til punkt 10 Rekkevidden av straffriheten

10.1 Avgrensning av den straffrie virksomhet

Det fremgår av høringsbrevet at ingen andre lokaler/rom i tilknytning til sprøyterommet skal være omfattet av straffriheten. "Utenfor sprøyterommet er bruk og besittelse av en brukerdose følgelig fortsatt straffbart."

Politidirektoratet er enig i at straffriheten kun bør knytte seg til lokalene, og ikke til personer som er på veg til sprøyterommet. Som påpekt av politimesteren i Oslo vil det måtte vurderes nærmere hvilken holdning politi og påtalemyndighet ut fra opportunitetsprinsippet skal ha til registrerte brukere som kan sannsynliggjøre at de er på vei til sprøyterommet.

Politimesteren i Troms uttaler at "Her synliggjøres hvilken umulig situasjon politiet blir satt i. Hva skal politiet foreta seg med en bruker som hevder å være på veg til sprøyterommet med en brukerdose på seg? Skal det spille noen rolle for vurderingen om vedkommende pågripes 100 eller 500 meter fra sprøyterommet? Og hva med brukeren som pågripes med 2 - 3 doser eller flere og som hevder å være på veg til sprøyterommet? Skal politiet beslaglegge det kvantum som går ut over en dose og opprette straffesak, og la vedkommende beholde en dose til bruk i sprøyterommet?"

Man føler seg ganske forvisset om at politiet i praksis vil resignere, hvilket innebærer at besittelse av heroin i små mengder egentlig og reelt sett kommer til å bli legalisert - stikk i strid med alle gode intensjoner. Et eventuelt straffritt territorium utenfor sprøyterommet vil heller ikke løse de beskrevne problemer skissert foran. I forhold til den betydelige risiko for omsetning av heroin vil for øvrig en frisone fremstå som noe som på ingen måte kan anbefales."

Politimesteren i Oslo påpeker at "Både for de ansatte, brukerne og publikum for øvrig er det viktig at det hersker ro og orden i og utenfor lokalene til enhver tid, men det er en åpenbar og vanskelig problemstilling hvordan dette skal gjøres." I tillegg til at det vil kunne danne seg kø utenfor lokalet som vil kunne øve en tiltrekning på personer som vil selge stoff og representere et ordensmessig problem, gir politimesteren i Oslo uttrykk for bekymring for at "et større område enn den umiddelbare nærhet til lokalene vil endre karakter og skape frykt blant publikum. Denne bekymringen er også knyttet til at forskriften i liten grad gir veiledning for hva som skal skje dersom politiets bekymringer blir realisert."

Vi viser her for øvrig til våre kommentarer nedenfor til forskriftens kapittel 4 om hvilke krav som skal pålegges kommunen.

10.2 Straffeprosessuelle virkninger av straffriheten

Vi ber departementene vurdere å ta inn i forskriften en presisering av at brukere av sprøyterommet ikke vil være beskyttet mot tvangsinngrep fra politiet. Som eksempler her kan nevnes tilfeller hvor politiet har skjellig grunn til å tro at en person er i straffbar besittelse av narkotika ute på gaten, og vedkommende observerer politiet og søker tilflukt i sprøyterommet, og situasjoner hvor politiet observerer at en etterlyst person søker tilflukt i sprøyterommet.

Til Punkt 13 Utkast til lov og forskrifter med merknader til bestemmelsene i lovforslaget

13.1 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til § 2

Politidirektoratet mener at det bør defineres nærmere i forarbeidene hvilket kvantum som for de forskjellige narkotiske stoffer skal kunne regnes som en brukerdose, jf. lovutkastet § 5 bokstav c.

For den enkelte narkomane vil en brukerdose variere fra 0,05 gram til ca 0,2 gram med heroinholdig blanding, avhengig av kvalitet og toleranse.

Innholdet av virkestoff i 1 gram heroin kan variere svært mye. 1 gram heroin deles vanligvis opp i 5-10 salgsdoser med heroinholdig blanding. (0,1 gram heroinholdig blanding selges for 150-200 kr, mens 0,2 gram heroinholdig blanding selges for 300-400 kr i Oslo.) Vanligvis er det nødvendig med 10-20 mg ren heroin for å oppnå en "normal" rus, avhengig av kvalitet og toleranse.

Folkehelseinstituttet og kjemisk avsnitt ved Kriminalpolitisen vil trolig kunne definere begrepene brukerdose, rusdose og medisinsk dose nærmere.

Politimesteren i Oslo uttaler i samme retning at "Den straffrie mengde er angitt til en brukerdose, som ikke er presist eller entydig. Imidlertid er det etter Oslo politidistrikts oppfatning neppe avgjørende å kunne angi en helt nøyaktig eller presis mengde - som uansett ville vært vanskelig - men en skjønnsmessig angivelse i forarbeidene av hva som normalt oppfattes som en brukerdose heroin, ville formentlig vært gunstig."

13.3 Forslaget til forskrifter

Kapittel 4 Krav til kommunen

Forskriften angir krav til kommunen når det gjelder sprøyterommets innhold og tjenester, personalet og opplysninger til statistiske formål.

Når det gjelder krav i forhold til lokalisering er det i forskriftens § 7 siste avsnitt kun tatt hensyn til avstanden til og fremkommeligheten for ambulansetjenesten. Politidirektoratet mener at det i tillegg bør forskriftsfestes at lokalisering skal skje i samråd med det lokale politidistriktet. I Oslo er det lagt til rette for sprøyterom i Tollbugata, som ligger i svært nærme den såkalte "Plata" hvor det daglig pågår kjøp og salg av narkotika. En slik plassering vil være svært uheldig i

forhold til de strategier som politiet har i forhold til åpne narkotikascener. Det vises i denne sammenheng også til det som er uttrykt i høringsnotatet punkt 10.3.

Politimesteren i Oslo uttaler at "etter vår oppfatning bør det, ikke minst av hensynet til det formål sprøyterommet er ment å være et middel for å oppnå, pålegges krav til lokalisering og drift av lokalene som gir en størst mulig ro rundt lokalene, at det sørges for adekvat vakthold, samt at opphold utenfor på gaten i størst mulig grad elimineres m.v. Dette bør komme til uttrykk i kravene til å delta i forsøksordningen."

På bakgrunn av de forhold som er påpekt ovenfor til punkt 10.1, mener Politidirektoratet at det er viktig å presisere i forskriften hvilke krav som skal påhvile kommunen når det gjelder ordensmessige forhold, herunder krav til størrelse og kapasitet på sprøyterom og venterom, personell som kan håndtere en vanskelig ordensmessig situasjon, hvilket ansvar de ansatte til enhver tid skal ha for registrerte brukere som befinner seg like utenfor på gaten og hvilken handleplikt de ansatte skal ha ovenfor ansamlinger av personer utenfor sprøyterommet.

Vi mener med samme begrunnelse at det er viktig å forskriftsfeste at driften av sprøyterommet kan opphøre, flyttes eller endres dersom det viser seg at det oppstår situasjoner hvor det er grunn til å tro at det foregår straffbare handlinger, eller ordenssituasjonen inne i lokalene eller utenfor på gaten blir uakseptabel for øvrige brukere, ansatte, publikum eller politiet, jf. også politiets fullmakter etter politiloven § 7. Med endring tenker vi her spesielt på ansettelse av ordensvakter m.v. Vi er således enig med politimesteren i Oslo når han påpeker at det ikke kan være slik at driften kan fortsette ufortrødent i prøveperioden, mens politiet må legge betydelige ressurser i å "passe på" sprøyterommet og gaten utenfor.

Det bør videre etter Politidirektoratets oppfatning fremgå klart av forskriften både hvilket organ som skal fatte beslutninger om hvem som kommer inn under ordningen, og hvilket organ som skal være ansvarlig for å kontrollere at driften av sprøyterommet er tilfredsstillende, at vilkårene overholdes, og som tidligere nevnt hvilken virkning eventuelle brudd skal ha.

Med hilsen

Ingelin Killengreen

Vedlegg:

Brev av 19.01.2004 fra Helgeland politidistrikt

Brev av 20.01.2004 fra Oslo politidistrikt

Brev av 27.01.2004 fra Søndre Buskerud politidistrikt

Brev av 19.01.2004 fra Troms politidistrikt

Kopi u/vedlegg: Politimesteren i Helgeland
Politimesteren i Oslo
Politimesteren i Søndre Buskerud
Politimesteren i Troms
Sjef for Politihøgskolen
Riksadvokaten