



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.:
19/5298

Vår ref.:
2020/00171-3

Dato:
24. mars 2020

Høringsuttalelse – NOU 2019:26 Rusreform – fra straff til hjelp

Oslo statsadvokatembeter er ikke oppført som egen høringsinstans, men vi har i forbindelse med vår oppgaveløsning mye med de aktuelle brukergrupper å gjøre. Dette gjelder både ved avgjørelser av enkeltsaker, aktorater og vår fagledelse av politiet. Vår høringsuttalelse sendes også til Riksadvokaten, som skal avgi egen høringsuttalelse. De enkelte politidistrikter, som daglig har kontakt med mer eller mindre etablerte brukermiljøer, er heller ikke egne høringsinstanser. Vi antar at politidistriktene, i den utstrekning de ikke velger å avgi høringsuttalelse på eget initiativ, vil bli bedt om uttalelse fra Politidirektoratet. Oslo statsadvokatembeter mener det vil være nyttig for departementet å høre fra de som rent faktisk jobber med problemstillingene som utredningen behandler, ikke bare de som administrerer praktikerne.

Spørsmålet om bruk og besittelse av narkotika skal legaliseres eller ikke er i utgangspunktet mer et politisk spørsmål enn et juridisk eller helsemessig spørsmål. Legalisering av narkotika er ikke snakk om rettsliggjøring eller om rettigheter for den enkelte, selv om utvalgsrapporten i stor grad dreier seg om dette. Etter vår oppfatning er utredningen i overkant juridisk bygget opp ("straff"), men mindre omfattende når det gjelder det som straffen er ment å erstattes med ("hjelp").

Utredningen er for omfattende til at høringssvaret kan omfatte alt. Det er heller ikke slik at statsadvokatene har relevant erfaring med alle de temaene som utredningen behandler. Vår høringsuttalelse vil derfor, i det alt vesentlige, begrenses til spørsmål som kan knyttes til politiets og påtalemyndighetens virksomhet. Oppbyggingen av høringsuttalelsen er bygget opp for å reflektere dette.

Til mandatet

Etter vår oppfatning er utvalgets mandat ikke entydig. I utredningens kap. 1.2 heter det om bakgrunnen for reformen:

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

Her betones behovet for å gjøre noe med situasjonen til dem som har et rusproblem eller en rusavhengighet. I neste avsnitt på s. 19 heter det:

"...Straffeforfølgning av bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk har bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting og kan ha stått i veien for å møte den enkelte bruker med hensiktsmessige og tilpassede tilbud og oppfølging."

Her synes fokuset å være skiftet til bruk og besittelse av illegale rusmidler. Dette skiftet av fokus fremstår etter vårt syn som problematisk idet virkemidlene vil være veldig forskjellige om man tar sikte på å gjøre noe for de relativt få som har et rusproblem – eller for alle som besitter eller bruker illegale stoffer – de mange.

I en kronikk i Aftenposten 13/1-20 tydeliggjør Jørgen G. Bramness og Anne Line Bretteville-Jensen (fra Folkehelseinstituttet) på en enkel måte: *«Slagordet som har vært brukt for å «selge» rusreformen, har vært at man skal behandle i stedet for å straffe. Som annen behandling skal imidlertid rusbehandling være frivillig, ønsket og nødvendig. De aller fleste brukere av ulovlige rusmidler oppfyller ikke disse kriteriene. Rusbehandling i Norge retter seg i hovedsak mot dem som er avhengige av rusmidler. Blant dem som bruker rusmidler, blir bare en liten andel avhengige. Og blant dem som blir avhengige, er det bare en liten del som ønsker og søker behandling. Det er denne, relativt lille gruppen av rusmiddelbrukere, som helsevesenet kan hjelpe.»*

Det er svært få av dem som tidligere kunne komme i politiets søkelys, som nå kan, eller skal, behandles. Dette fordi de ikke har en behandlingsbar tilstand. Man kan ikke behandle «bruk av cannabis på en lørdagsfest», og helsevesenet har ikke noe å tilby Exits Jeppe når han drar en stripe kokain. Dersom myndighetene ønsker å påvirke bruken av rusmidler blant dem som ikke ønsker eller ikke trenger behandling for et avhengighetsproblem, må andre tiltak på banen.»

Den manglende sondringen mellom tunge rusavhengige på den ene side, og mer tilfeldige misbrukere og personer som besitter eller oppbevarer narkotika innen visse mengdeangivelser uten selv å være misbrukere er den største svakheten ved utvalgets forslag. Utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn har i sin dissens i kap. 20, pekt på nettopp dette.

Etter vår oppfatning har utvalgets forslag som tar sikte på å gi veiledning til alle som bruker eller besitter illegale stoffer til eget bruk mange klare ulemper, uten at det tilsynelatende gjør noen forskjell i forhold til behandling av dem som faktisk har behov for hjelp til å takle sin avhengighet av illegale stoffer.

Oslo statsadvokatembeter er overrasket over utvalgets syn på forebygging, særlig forståelsen av straff som virkemiddel. Det slås fast at straff er hensiktsløs for tyngre rusmisbrukere. Med

et slikt utgangspunkt bør det samme spørsmålet kunne stilles når det gjelder også andre saksfelt hvor det også reageres med straff. Man er ellers av den oppfatning at det er mye allmennprevensjon i strafforfølgning og at det gis en adekvat reaksjon på lovbrudd. Heller ikke her sondres det i særlig grad mellom tunge rusmisbrukere og personer med et mer begrenset og tilfeldig forhold til narkotikamisbruk.

Når det gjelder politiets forbyggende virksomhet, også når det gjelder ungdom, vises til politiloven § 2 nr. 2, hvor formålet er å forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet. Politiet vil åpenbart ikke bruke ressurser på verken å etterforske eller å forebygge noe som ikke lenger er straffbart. Ved lovendring som foreslått vil forebygging måtte utføres av stedlig, offentlig helsetjeneste, skole og barnevern, eventuelt pårørende.

Dagens ordning med at politiet overfører saker til konfliktrådet, vil også begrenses ved redusert forebyggende innsats.

Om behandling

Ingen, og heller ikke påtalemyndigheten, er imot regjeringens ønske om å styrke helsetilbudet til rusavhengige. Formuleringen «Fra straff til hjelp» høres i utgangspunktet besnærende ut. Realiteten i forslaget er at det ikke legges opp til mer «hjelp» fra helsevesenet enn det som allerede eksisterer i dag. Det foreslås ingen ytterligere rettigheter for brukere eller plikter for hjelpeapparatet, og det er ikke foreslått tilførsel av nye ressurser. Når kommunene får ansvaret for å avdekke, kartlegge og gi bistand til alle med rusutfordringer så må rammebetingelsene for å kunne fylle denne rollen også være på plass. Det er en fare for at knapphet på kompetanse, ressurser og kapasitet, vil føre til at innsatsen mot dem med tyngst rusbelastning blir nedprioritert fordi fokuset vil være på såkalte rekreasjonsbrukere. Av samme grunn er det en fare for at det forebyggende arbeidet overfor førstegangsbrukere blir nedprioritert.

I og med at den foreslåtte veiledning og de etterfølgende hjelpetiltak baserer seg på frivillighet, er det grunn til å tro at svært mange av dem utvalget ser for seg som mottakere av hjelp verken vil delta eller ha nytte av tiltakene. For eksempel vil straffeprosesslovutvalgets forslag (NOU 2016:24) om at mindreårige selv skal kunne velge å utøve egne rettigheter, medføre at mulighet for kontroll og oppfølging fra foreldre og andre omsorgspersoner blir betydelig redusert.

Det er etter vår oppfatning beklagelig hvis utvalgets forslag kun medfører mindre kontrolltiltak uten samtidig å øke satsingen på adekvate oppfølgingstiltak innen helsevesen og forebyggende virksomhet utenom politiet, samt å søke å redusere konsekvensene og skadevirkningene av et avkriminalisert narkotikamisbruk for den enkelte bruker, vedkommendes omgivelser og samfunnet.

Avkriminalisering eller legalisering

Det fremgår at regjeringens utgangspunkt, gjengitt på s. 19 i rapporten, blant annet er at

«Regjeringen vil ikke legalisere bruk og besittelse av narkotika, men dette er ikke til hinder for mer vekt på skadereduksjon.»

Norges traktatforpliktelser, blant annet FNs narkotikakonvensjoner, er trolig til hinder for en legalisering i dag. I stedet vil visse former for befatning med narkotika etter forslaget ikke lenger være straffbare, uten at bruken eller besittelsen/oppbevaringen er legalisert. Bruk og besittelse av narkotika skal fortsatt være ulovlig i Norge, også etter avkriminaliseringen, selv om politiets adgang til å håndheve det som fortsatt er ulovlig begrenses.

Grensen mellom legalisering og avkriminalisering fremstår som svært subtil. I forslaget til endringen i legemiddeloven § 31 foreslås det dels at besittelse og bruk av narkotika, jf. § 24 skal utgå i annet ledd, og dels så foreslås det en eksplisitt straffefritaksregel i et nytt femte ledd, i forhold til det som ikke lenger er straffbart etter annet ledd.

Forståelsen av hva en avkriminalisering reelt vil innebære vil være en pedagogisk utfordring. Det vil være utfordrende å kommunisere til befolkningen at bruk eller innehav av narkotika fortsatt er ulovlig, men likevel ikke vil medføre noen reaksjon fra politiet. For de fleste og kanskje særlig ungdom, vil det som ikke er straffbart være lovlig.

Lovregulering kan påvirke holdninger og handlinger over tid gjennom den signaleffekt rettsregler har. Lover kan slik brukes til å regulere adferd i en eller annen ønsket retning. Røykeloven er et klart eksempel på lovers betydning i forhold til å endre adferd hos befolkningen. De aller fleste vil avstå fra å gjøre noe som er straffbart. Fjernes straffetrusselen, fjernes denne barrieren mot å begå handlingen. En avkriminalisering vil slik vi ser det, medføre at terskelen for å «prøve» for første gang senkes når bruk uansett ikke vil medføre strafforfølgning. Et forbud påvirker bruken ved at folk unngår å gjøre det de vet er ulovlig.

Vil avkriminalisering føre til mer eller mindre bruk av illegale rusmidler

I utredningens pkt. 6.4.2 redegjør utvalget for om det finnes empirisk belegg for at legalisering medfører økt bruk av illegale rusmidler. De forskningsrapporter som refereres gir ikke noe entydig bilde på dette. Metodiske feilkilder og andre forskningstekniske svakheter gjør presise målinger av dette vanskelig. Utvalget konkluderer med at de empiriske funnene gir grunn til å stille spørsmål ved om en straffetrussel har betydning for innbyggernes narkotikabruk.

I den eksterne utredningen som utvalget har bestilt fra Politidirektoratet, Rapporter og delutredningen bestilt fra eksterne aktører pkt. 3 Politidirektoratet, utredningsoppdrag: Politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika, heter det i rapportens pkt 4

"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 antallet barn og unge som debuterer med bruk av narkotika, og som bruker dette jevnlig."

Dette er uttrykk for en annen type kunnskap enn den empiriske eller forskningsbaserte kunnskapen. Direktoratets observasjon er basert på erfaringsbasert kunnskap. Statsadvokatene deler, basert på behandling av straffesaker, politiets oppfatning at det synes å være en endring på gang i forhold til bruk av narkotika. Etter vår oppfatning har utvalget dessverre lagt liten

eller ingen vekt på denne klare tilbakemeldingen fra politiet. Med utgangspunkt i det situasjonsbildet som politiet ser, er det liten tvil om at en avkriminalisering av bruk av narkotika vil medføre økt bruk blant ungdom.

Det foreligger ingen sammenlignbare erfaringer fra andre land som kan si noe om avkriminalisering i Norge vil ha noen vesentlig effekt, og om det er noen sammenheng mellom legaliseringspolitikk og bruk. Nyere amerikanske tall tyder imidlertid på at både liberal medisinsk bruk og legalisering av cannabis i USA har gitt en økning i bruken over tid. Vi har ingen tilsvarende endringer i Norge å sammenligne med. Det er fortsatt relativt få som bruker illegale rusmidler i Norge.

Rusreformutvalgets forslag er mer liberalt enn det andre land har innført. Canada, Uruguay og enkelte amerikanske delstater har legalisert enkelte former for befatning med narkotika, men da kun cannabis. Andre rusmidler, som MDMA, kokain og heroin er hverken legalisert eller avkriminalisert. Ifølge EUs narkotikaovervåkningsbyrå EMCDDA er Norge blant de land i Europa med lavest andel unge cannabisbrukere. Det må bety at Norge også gjør noe riktig. Selv om man i Portugal har redusert overdosedødsfall med en overgang til helsesektoren, har det også ført til betydelig økning i bruk av cannabis blant unge. Som i Portugal, vil en her inndra rusmidlene og tilby behandling til dem som ønsker det, men Rusreformutvalget foreslår ikke å ta med flere av de øvrige virkemidlene i den portugisiske modellen.

Avkriminaliseringens betydning for politiets prioritering av arbeidet mot narkotikabruk

En avkriminalisering som foreslått vil åpenbart medføre endringer i politiets virksomhet når det gjelder prioriteringer, oppmerksomhet mot de narkotikamiljøer som berøres, og ikke minst når det gjelder forebyggende virksomhet, herunder overfor ungdom. I en tid med ressursknapphet og mange konkurrerende oppgaver er det ikke å vente at politiet skal prioritere forebygging av handlinger som ikke er straffbare.

Oslo statsadvokatembeter er enig i dissensen fra utvalgsmedlemmet Swahn, som mener at det er uheldig at politiet vil bruke mindre ressurser på å avdekke bruk av narkotika. Han mener en slik innsats muliggjør tidlig intervensjon hos barn og unge, sikrer politiets informasjonstilgang og gjør returnering av utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet, lettere. Til sistnevnte vises til pkt. 20.3.4, som beskriver at det vil bli vanskeligere å returnere utenlandske borgere som begår narkotikakriminalitet uten at det foreligger fellende bevis for salg. I Oslo er det blant annet over tid registrert omfattende omsetning av narkotika i områdene ved Akerselva, Grønland og nedre Grünerløkka, hvor det også pågripes utenlandske borgere, både med og uten lovlig opphold. En forutsetning for utvisning av EØS-borgere etter utlendingsloven § 122 første ledd for straffbare handlinger forutsetter at også norske borgere straffes for tilsvarende handlinger. Avkriminaliseres bruk og besittelse av narkotika for norske borgere kan dette heller ikke danne grunnlag for utvisning av EØS-borgere.

Manglende innsats mot brukergrupper vil også resultere i at det ikke foretas avhør, noe som igjen medfører at politiet får mindre kunnskap om brukermiljøene, hvem som omsetter og mulighet for å avdekke bakmenn.

Forslaget vil også medføre problemer med avdekking og håndheving av tilfeller med oppbevaring og bruk av narkotika i fengsel eller på institusjon.

Særlig om unge misbrukere

Utvalget har ikke bestått av medlemmer som representerer profesjoner som jobber for og med ungdom som omfattes av forslaget. Det skilles i liten grad mellom misbrukere av illegale stoffer som er over eller under 18 år relatert til egnede reaksjonsformer og tilbud om hjelp.

Oslo statsadvokater er meget bekymret for konsekvensene forslaget kan få for ungdom under 18 år som eksperimenterer med rus. Det ble i 2014 innført en rekke nye reaksjoner overfor barn og unge. Det synes hensiktsmessig å knytte noen kommentarer til eksisterende regelverk i dette høringssvaret.

Hovedmålsettingen var å anvende andre straffereaksjoner overfor barn og unge enn ubetinget fengsel, samt at individualprevensjon trer foran allmennprevensjonen. Som departementet er vel kjent med er det ulik trinnhøyde mellom de ulike reaksjonene og også alternative muligheter til f.eks. overføring til konfliktråd.

Strl. § 53 Betinget bot
Ungdomsoppfølging i konfliktråd Strpl. § 71a annet ledd
Ungdomsoppfølging i konfliktråd Strpl. § 69 Påtaleunntatelse med vilkår
Ungdomsoppfølging i konfliktråd Strl. § 53 nr. 3 bokstav i Betinget dom på vilkår
Samfunnstraff Strl. § 48
Ungdomsstraff Strl. § 52a

Et vesentlig moment ved valg av reaksjon er hvilket behov barnet/ungdommen har. Saker drøftes i et tverrfaglig team (KOG) ofte bestående av representanter fra barnevern, politi, konfliktråd og helseapparatet, forutsatt at den mistenkte samtykker til dette. Riksadvokaten har gitt retningslinjer for når den enkelte reaksjon bør benyttes i rundskrivet RA-2012-90-1 og hvor det til spørsmålet om bruk av reaksjonen ungdomsoppfølging i konfliktrådet på s. 4 bl.a. heter "*reaksjonen kan benyttes overfor lovbrutere under 18 år på gjerningstidspunktet ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd (...) og ved mindre alvorlige dopinglovbrudd.*" Det fremgår videre at politiet bør først benytte muligheten for direkte overføring til konfliktrådet etter strl. § 71a annet ledd som selvstendig reaksjon fremfor påtaleunntatelse med vilkår. Dette begrunnes nettopp med at sistnevnte reaksjon anses strengere.

En avkriminalisering vil innebære at muligheten for å gi betinget påtaleunndlatelse med såkalt "ruskontrakt" vil falle bort. Slik Oslo statsadvokatembeter ser det, er dette alternativet en svært velegnet sanksjon overfor nettopp unge som har begått mindre narkotikalovbrudd. Rusreformutvalget omtaler dette alternativet i pkt. 10.3.2, men velger å forkaste denne formen for sanksjon i pkt. 15.8.2 fordi den ikke lar seg kombinere med forslaget om avkriminalisering. Utvalget påpeker at påtaleunndlatelser med "ruskontrakt" i hovedsak følges opp gjennom samtaler. Samtidig skriver utvalget at det per i dag ikke finnes god og oppdatert systematisk kunnskap om slike tiltak. Til det argumentet vil Oslo statsadvokatembeter peke på at det finnes enda mindre kunnskap om de alternative sanksjonsformer som utvalget foreslår. Det bemerkes for øvrig at forbud mot rus ofte er aktuelt som en del av reaksjonen også ved overføring til konfliktrådet (ungdomsoppfølging) og da som en del av ungdomsplanen, hvoretter brudd på vilkårene kan få konsekvenser for gjennomføringen av straffen.

Det er verdt å merke seg at valget av reaksjon kan ha betydning for hva som fremkommer på vedkommendes politiattest. Det er flere av de alternative reaksjonene som ikke vil fremgå av hverken ordinær eller uttømmende politiattest – i hvert fall for førstegangsovertredelser.

Oslo statsadvokatembeter har gjennom både enkeltsaksbehandling og inspeksjoner av både Oslo og Øst politidistrikter fått innsikt i bruken av de alternative reaksjonene overfor barn og unge som vi mener har relevans for Rusreformutvalgets forslag. Ikke sjelden erfarer politiet at kravet til samtykke i mange saker vanskeliggjør oppfølgingen av den enkelte. Videre varierer tilbudet om oppfølging (satt som vilkår i en ungdomsplan) både fra bydel til bydel og fra kommune til kommune. Dette er også pekt på i rapport utarbeidet av Nordlandsforskning. Det er også vår erfaring at det er stor variasjon i ressursene både i det lokale barnevern og i konfliktrådene. Under vår inspeksjon i desember 2019 av Øst politidistrikt geografisk driftsenhet Follo og Østfold, ble det opplyst at reaksjonsvalget var svært begrenset fordi den lokale ungdomskoordinatoren var langtidssykemeldt og ikke erstattet. Bakgrunnen for at vi nevner dette er for å belyse at det allerede er en rekke tiltak som kan iverksettes og som ikke fungerer etter intensjonen. Svakheterne ved den eksisterende ordning antas ikke å bli mindre ved å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika, hvor det alt er basert på samtykke og hvor det ikke legges opp til økte ressurser til å følge opp den enkelte.

Flere kommunale hjelpetiltak er for øvrig ikke lovpålagte, og det er dermed opp til den enkelte kommune å prioritere behovet for tjenester overfor ungdom og unge voksne. I kapittel 5.4.3 i rapporten vises det for eksempel til oppsøkende tjenester og dens viktighet i arbeidet med risikoutsatt ungdom, en tjeneste som pr. i dag ikke er lovpålagt.

Straffeprosessuelle problemstillinger

Etter dagens praksis rammes bruk og besittelse av legemiddeloven, mens oppbevaring (og erverv) rammes av straffeloven. Sndringen mellom besittelse og oppbevaring, som i utgangspunktet er den samme handling, avgjøres i dag av kvantum narkotika. Rapporten innfører et nytt begrep, «innehar» - som skal omfatte bruk og oppbevaring som skal være straffri etter utkastets forslag til ny legemiddelov § 31 femte ledd eller straffeloven § 231 tredje ledd.

Det fremgår under punkt 1.3: «Utvalget har i henhold til sitt mandat avgrenset sin utredning

til befatning med illegale rusmidler (narkotika) som faller inn under benevnelsene bruk og innehav til egen bruk (og tilhørende erverv). Utvalgets forslag til modell vil således ikke omfatte annen befatning med narkotika, herunder tilvirkning og innførsel.»

Det følger av dette at erverv av narkotika til eget bruk også tenkes avkriminalisert.

Dagens overtredelser av legemiddellov og straffelov hjemler straffeprosessuelle tvangsmidler som ransaking og beslag som et ledd i videre etterforskning mot eventuelle bakmenn, som er de som innfører narkotika, og selgere, mens det etter forslaget til lovendringer skal gis adgang til «visitasjon» etter en foreslått ny bestemmelse i politiloven. Dette vil ikke være et straffeprosessuelt tiltak som ledd i etterforskning. Ett eventuelt beslag av narkotika etter forslaget skal registreres og destrueres.

Om visitasjon heter det i utredningen under punkt 14.3.2.5 på s. 299: *«Uten personens skriftlige samtykke kan visitasjon bare gjøres etter beslutning fra politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Dersom det må antas at formålet med visitasjonen vil forspilles ved oppholdet kan beslutningen likevel treffes av politiet på stedet. Utvalget antar at det i mange tilfeller vil kunne være slik at formålet med undersøkelsen forspilles dersom den ikke kan gjennomføres umiddelbart. Bestemmelsens struktur synliggjør imidlertid utgangspunktet om at personens samtykke bør forsøkes innhentet. Beslaglegging besluttes av politiet på stedet.»*

Slik det legges opp til vil avgjørelsen av om en sak er en straffesak eller ikke måtte gjøres av en polititjenestemann på stedet ved valg av om det skal ransakes eller gjøres beslag etter straffeprosessens regelverk eller om det skal visiteres med hjemmel i politiloven. I medhold av straffeprosesslovens § 224 skal etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold. Påtalemyndigheten er ansvarlig for og styrer etterforskning, herunder om etterforskning skal iverksettes. Påtalemyndighetens rolle vil bli svekket ved at det i de langt fleste tilfeller trolig vil bli avgjort på stedet i hvilket spor saken skal forfølges, hvilke rettigheter siktede / innehaveren har og skal gjøres kjent med, hvilke eventuelle oppfølgende etterforskningskritt som skal foretas og hvordan et beslag skal håndteres.

Beslag av narkotika har ofte bevismessig verdi i straffesaker utover den beslaget gjøres hos, som medvirkere og selgere. Etterforskning mot disse vil oftere startes opp i ettertid enn samtidig som beslaget gjøres.

I dag føres alle straffesaker, herunder beslag, inn i et nasjonalt saksbehandlingssystem, BL, av politiet. Dette sørger for gjenfinnbarhet og notoritet, herunder om straffeprosessuelle beslag.

Det fremgår under punkt 14.3.4 at *«I tilfeller der politiet avdekker ulovlig bruk og tilhørende befatning med narkotika, bør opplysninger om kontakten med politiet registreres. En slik registrering vil være nødvendig for å sikre etterrettelighet (notoritet) om politiets arbeid, herunder om kontakten som fant sted mellom politiet og den enkelte bruker, eventuelle undersøkelser som er foretatt i den forbindelse, og eventuelt beslag og tilintetgjøring av rusmidler.»* Om dette er det eksisterende straffesakssystemet BL eller om det er tenkt et annet system utenom straffesak er uklart, jf. punkt 18.2.3, og om det ikke skal være adgang til å benytte opplysningene som ikke gjelder straffesak senere i straffesak vil dette medføre klare begrensninger i politiets mulighet til å avdekke lovbrudd.

Beslag av narkotika vil i dag gi hjemmel for ytterligere undersøkelser, som ransaking av person, telefoner, biler og bolig, og som ofte avdekker ytterligere straffbare forhold eller som

er viktige i etterforskingen mot andre lovbrøyttere, som selgere av narkotika. Utvalget skriver i kap. 14 på s. 295 «*Selv om det kan finnes opplysninger lagret i en persons mobiltelefon av betydning for å vurdere omfanget av personens narkotikabruk, vil gjennomgang av opplysninger på en persons mobiltelefon etter utvalgets syn ikke være forholdsmessig, sett i lys av at handlingen ikke lenger er straffbar. Det foreslås derfor ikke hjemmel for et slikt inngrep.*»

Og lenger ned på samme side

«*Utvalget har vurdert om politiet bør gis adgang til å foreta undersøkelse av bolig for å avdekke avkriminalisert besittelse av narkotika til egen bruk. Det har i denne forbindelse betydning at Grunnloven § 102 forbyr husransakelse «unntatt i kriminelle tilfeller». Det er på det rene at handlinger som omfattes av utvalgets foreslåtte modell for avkriminalisering, ikke lenger er å anse som kriminelle tilfeller, og det avgjørende tolkningsspørsmålet i denne sammenhengen er derfor hvor grensen går for å anse en gjennomlysning etter narkotika som en husransakelse i grunnlovsbestemmelsens forstand.» og konkluderer med «Det vil derfor ikke være anledning til å visitere eller på annen måte gjennomlysning personens bolig med hjemmel i visitasjonsbestemmelsen som utvalget foreslår.»*

Utvalgets forslag vil begrense politiets mulighet til å etterforske opp mot andre lovbrøyttere.

Vi vil også påpeke at bruken av ordet "beslaglegge" i forslaget til ny § 9 a i politiloven er uheldig. Beslag er som kjent et straffeprosessuelt tvangsmiddel, og bruken av ordet "beslag" vil kunne gi inntrykk av at politiet i disse tilfeller driver strafforfølgning. Ordet "beslaglegge" kan erstattes med "ta hånd om".

Grenser

Utvalgets forslag til hvilke kvanta narkotika som skal kunne tillates er etter Oslo statsadvokaters oppfatning urealistisk høye, og omfatter kvanta som i dag etter rettspraksis og gjeldende retningslinjer kan medføre flere måneders fengsel. Det vises blant annet til Riksadvokatens narkotikarundskriv nr. 1/1998 med senere endringer, hvor blant annet grenser for når påtalemyndigheten kan utferdige forelegg finnes.

Stoff	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Heroin	5 gram	1 gram
Kokain	5 gram	1 gram
Amfetamin	5 gram	1 gram
GHB, GBL ¹ og 1,4-butandiol	1 desiliter	0,5 desiliter
LSD	3 lapper/«syreblottere»	1 lapp/«syreblotter»
MDMA (pulver/krystaller)	1 gram	1 gram
Cannabis	15 gram	5 gram
Sopp inneholdende psilocin/psilocybin	50 gram	50 gram
Khat	2 kg	500 gram
Legemidler (Rusdosene beregnes på samme måte som ved anvendelsen av riksadvokatens foreleggsgrenser.)	25 rusdoser	5 rusdoser

Listen omfatter flere uensartede narkotiske stoffer, fra ellers legale legemidler, khat, cannabis, sentralstimulerende stoffer, hallusinogener og heroin, alle med varierende avhengighets- og skadepotensiale. Etter Oslo statsadvokatembeters oppfatning vil de angitte kvanta medføre betydelig spredningsfare og dessuten for de alvorligere narkotiske stoffene fare for overdosedødsfall. Helsedirektoratet opplyser at rundt 260 personer dør av overdose hvert år i Norge. Fire av fem dødsfall skyldes inntak av opioider, svært ofte med sprøyte. Norge har de siste årene hatt blant de høyest registrerte forekomstene av narkotikautløste dødsfall pr. innbygger i Europa. Norge er samtidig et av landene i Europa med høyest andel sprøytebrukere blant opioidbrukerne. De siste fem årene var det overdosedødsfall i rundt 200 norske kommuner. I gjennomsnitt var det fem dødsfall hver uke. Langt flere døde av overdose enn i trafikkuulykker.

Ved inntak av opioider påvirkes pustesenteret i hjernen, av og til i så sterk grad at brukeren får nedsatt bevissthet og redusert pustefrekvens. En situasjon der brukeren puster så sjelden som 8–10 innåndinger i minuttet, regnes som en overdose. Når en person blir liggende lenge med meget lav pustefrekvens, kan det oppstå hjerneskade. Hvis brukeren helt slutter å puste, vil døden inntreffe raskt dersom det ikke gis livreddende førstehjelp. Også inntak av andre rusmidler enn opioider kan ha dødelig utgang. For eksempel vil amfetamin, metamfetamin og kokain påvirke hjerte- og karsystemet og gi en økt risiko for blant annet hjerneblødning, hjerteinfarkt og hjerterytmeforstyrrelser. GHB og PMMA er to andre stoffer som har ført til overdosedødsfall.

Mer enn 200 000 mennesker dør årlig av overdose globalt i følge FN. Særlig landene nord i Europa er hardt rammet: Irland, Storbritannia, Norge, Sverige, Danmark, Finland og de baltiske statene. Antallet som dør, er økende i de fleste av disse landene.

Khat er lovlig i flere land, både å innføre, omsette og bruke. Bruken er i det vesentlige kulturelt betinget, og rådgivning mot bruk av khat fremstår som et meningsløst virkemiddel.

Det er en litt naiv forestilling at de som befatter seg med narkotika kan deles inn i separate kategorier som selgere, kjøpere og brukere. Bruk innebærer et forutgående erverv, og det er en kjensgjerning at mange brukere også selger for å finansiere eget forbruk. Eksempelvis vil ett gram heroin på gateplan (som utgjør 4 – 5 brukerdoser, alt i følge opplysninger fra politiet) kunne kjøpes for kr 800 – 1200,-, mens prisen er kr 1.600 – 2.400 for kjøp av 5 gram. For hasj er tilsvarende tall fra kr. 100 – 150 for ett gram, og kr. 750 – 1.000,- for 10 gram. Innen de rammer utvalget legger opp til foreligger for straffritt innehav av narkotika til «eget bruk» foreligger en klar mulighet for spredning for å finansiere eget forbruk. Med mindre noen påtreffes i en salgssituasjon, vil de angitte kvanta hevdes å være til eget bruk.

Norge ligger som nevnt i toppen av statistikken over overdosedødsfall pr. innbygger. Å avkriminalisere oppbevaring (og bruk) av inntil 5 gram heroin fremstår ikke som et tiltak som er egnet til å redusere disse.

En kriminell markedsplass

Utvalgets forslag til avkriminalisering knytter seg til erverv og besittelse til eget bruk og selve bruken av illegale rusmidler. All annen befatning med narkotika så som innførsel, tilvirkning salg, erverv for videresalg vil være straffbar, tilsvarende oppbevaring som ikke er til eget

bruk. Det betyr at det ikke vil eksistere noen legal omsetningskanal for narkotika. Den som skal erverve til eget bruk må således oppsøke et kriminelt miljø for å få tak i narkotika. I kap. 12.3.3 – Mulige utilsiktede konsekvenser av avkriminalisering, er dette spørsmålet ikke berørt.

Etter vår oppfatning er dette en klar svakhet ved utvalgets arbeidet.

Det er dessuten noe unorsk i å tillate ukontrollert erverv, besittelse og bruk av rusmidler og andre nytelsesmidler, særlig der hvor tilgangen skjer ved kriminalitet og av kriminelle. Kontrollen på kvaliteten av det som omsettes og til hvem det omsettes er også fraværende. Ved omsetning av tobakksvarer, legemidler og alkohol er det strenge regler som straffesanksjonerer når det gjelder omsetning, bruk, tilgang og hvor det må foreligge tillatelser og kontroll for dette. I og med andre rusmidler belastet med skatter og avgifter, vil illegal omsetning av narkotika få en konkurransefordel. Man vil kunne oppleve et marked, uregulert og døgnåpent, som tiltrekker folk fra alle klasser og samfunnslag i jakt på en annen rus enn Vinmonopolets. Noen drevet av nysgjerrighet, de færreste med en avhengighet.

Narkotikavirksomhet er i sin natur profittmotivert, og baserer seg på organisert kriminalitet over landegrenser. Utvalgets forslag vil være en gavepakke til organiserte kriminelle, enten man kaller det for «nettverk» eller «gjenger». Utvalget har i sitt arbeid etterspurt forskjellige instansers syn på de terskelverdier i forhold til hva som anses å være besittelse til eget bruk. I Politidirektoratets svar av 23. oktober 2019 heter det på side 2:

"Politidirektoratet ønsker avslutningsvis å uttrykke sterk faglig bekymring for hvordan en eventuell avkriminalisering og innførsel av terskelverdier vil slå ut i forhold til kriminalitetsbildet spesielt. Politiets egen trusselvurdering viser at narkotikaomsetning er livsnerven i kriminelle nettverk og organiserte kriminelle miljøer i Norge. Det er også situasjonen i andre land. Blant annet retter rapporten "De achterkant van Amsterdam" sterk kritikk mot Amsterdams liberale ruspolitikk, at denne politikken tilrettelegger for byens kriminelle nettverk."

Etter vår oppfatning burde en såpass klar advarsel fra Politidirektoratet vært drøftet nærmere av utvalget.

Kontakt med det kriminelle miljø for kjøpere av narkotika medfører risiko på flere forskjellige vis. Vi vil her peke på noen.

Kjøp av illegale rusmidler innebærer en risiko i forhold til hva som egentlig kjøpes. Får man det rusmiddelet man etterspør, hvor sterkt er stoffet, hvilke tilsetningsstoffer er stoffet blandet ut med. Å handle med et kriminelt miljø er ikke som å handle med andre i det ordinære sivile samfunn, det er andre regler som gjelder. Den største risikoen er den avhengighet som kontakten med det kriminelle miljøet kan føre til. Dels kan den være av økonomisk art; man kommer i gjeld til kriminelle. En gjeld som kan inndrives med harde virkemidler. En gjeld kan også gjøres opp på andre måter, f.eks. gjennom å selge narkotika. For enkelte yrkesgrupper kan en gjeld til et kriminelt miljø også gjøres opp ved at man gir miljøet informasjon eller lar seg styre av de kriminelle i sin yrkesutøvelse. Bare det faktum at det kriminelle miljøet vet at disse personene bruker narkotika kan i seg selv brukes som utpressingsgrunnlag. Det er en åpenbar svakhet ved vurdering av utilsiktede konsekvenser at dette ikke er vurdert.

Likeledes vil det å kjøpe, bruke og være i besittelse av narkotika ikke få noen konsekvenser for vandelsjekk ved f.eks. sikkerhetsklarering eller søknad om våpenlisens, vandelsattest (herunder etter politiregisterforskriften kap. 34) og egnethet for å drive yrkestransport.

Narkotikakriminalitet medfører erfaringsmessig også samtidig annen kriminalitet, enten dette gjelder vinning og vold, eller at en bruker også kan bli utsatt for annen kriminalitet. Etter dagens regelverk vil en misbruker i forbindelse med en straffesak kunne idømmes behandling for rusmisbruk i medhold av straffegjennomføringsloven § 12. Ved at et eventuelt omfattende rusmisbruk ikke lenger vil være en del av straffesaken, vil dette kunne medføre en reduksjon av muligheten for idømmelse av behandling i straffsaksportet.

Erfaringsmessig er det en sammenheng mellom illegalt rusmisbruk og psykiske problemer, ikke minst blant ungdom. Rusutløste psykoser sees blant annet ved misbruk av cannabis, amfetamin, kokain, LSD og ecstasy, alle stoffer som det er foreslått at bruk og oppbevaring av skal avkriminaliseres. Cannabisutløste psykoser utvikler seg ofte til primærpsykoser og kan være vanskeligere å differensiere fra disse.

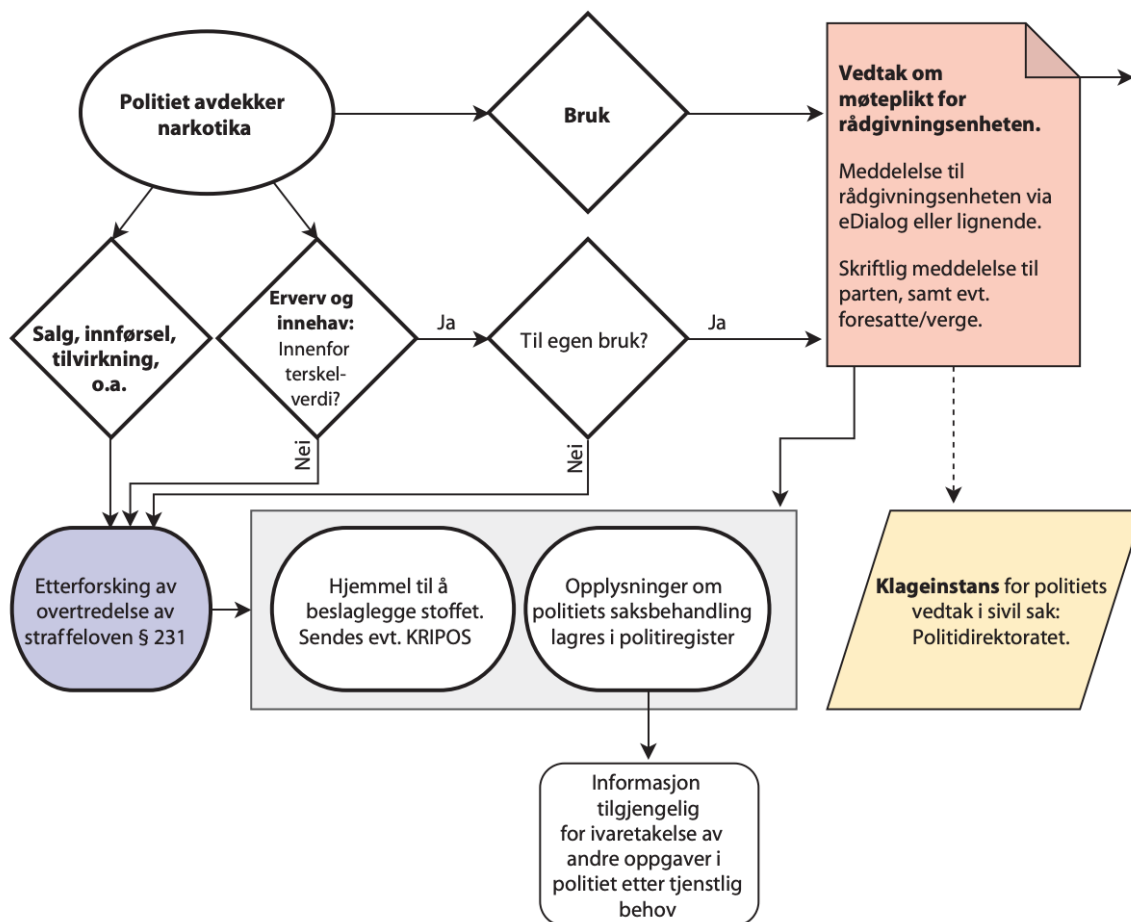
Politiets oppfølging i forvaltningssporet

Når politiet ikke lenger skal etterforske og straffeforfølge denne type saker, foreslås det at politiet som forvaltningsorgan skal kunne pålegge en bruker møteplikt for et offentlig, kommunalt rådgivningsorgan. På møtet skal det gis generell informasjon om narkotikaforbudet, konsekvenser av narkotikabruk og offentlige hjelpetilbud. Dersom personen samtykker, kan det gjennomføres en kartlegging av rusmiddelbruken og individuelt tilpasset rådgivning.

Selv om det er møteplikt, vil det ikke være straffbart å unnlate å møte opp. I rapporten står det under punkt 2.1 på side 26at: *«Møteplikten er ment å tydeliggjøre at bruk av narkotika fortsatt er ulovlig, mens selve møtet er tenkt å danne grunnlag for at personen får hjelp og oppfølging dersom det er behov for det. Personen vil også få informasjon om potensielle konsekvenser og risikofaktorer forbundet med rusmiddelbruk.»* Selve pålegget kan etter vanlig forvaltningspraksis påklages, noe som vil medføre at politiet vil måtte bruke tid og ressurser på å fatte vedtak, gjennomføre en klagebehandling for eventuelt å få opprettholdt et vedtak som det ikke medfører noen konsekvenser ved ikke å overholde. Politidirektoratet er forslått som klageinstans.

Utvalgets antakelse om at reformen vil medføre redusert arbeidsbelastning for påtalemyndigheten i politiet ved at antall straffesaker vil bli redusert fremstår som noe korttenkt idet politiadvokatene jo samtidig pålegges arbeid med vedtak og eventuell klagebehandling i forvaltningssporet med de samme misbrukere.

Utvalget ser for seg følgende modell for reaksjoner:



Selv utvalget innser på side 300 under punkt 14.3.2.6 at det er begrensninger i hvor hensiktsmessig dette vil kunne være; «*Det vil kunne være lite formålstjenlig å pålegge personer med kjent omfattende bruk av narkotika møteplikt for rådgivningsenheten hver gang politiet får opplysning om at denne personen har befatning med narkotika til egen bruk. Å reagere formelt i ethvert slikt tilfelle overfor kjente brukere av narkotika ville kunne bidra til en opplevelse av vedvarende stress og fremstår heller ikke hensiktsmessig med henblikk på å sikre personen adekvat helsehjelp.*

For at ileggelse av møteplikt skal være hensiktsmessig i det enkelte tilfellet, må det derfor vurderes om det politifaglig fremstår nødvendig og formålstjenlig og innebærer riktig bruk av ressurser å reagere formelt på overtredelsen. Ved vurderingen bør det være et moment om det fremstår ønskelig at personell med helse- og sosialfaglig kompetanse i rådgivningsenheten kommer i en posisjon til å samtale med vedkommende om personens behov for helse- og velferdstjenester med videre.»

I praksis vil dette bety at politiet ikke vil ha noen form for virkemidler mot de misbrugergrupper som kanskje har størst behov for helsehjelp.

Hvis sanksjoner i straffesakssporet nå skal avvikles som foreslått, er det ikke så lett å forstå at det ikke samtidig legges opp til en større grad av oppfølging i helsesporet. Eksempelvis ved at skoler, barnevern eller helsevesenet for øvrig, uavhengig av taushetsplikt, gis adgang i det minste til å pålegge den møteplikt for rådgivningsenheten som politiet formentlig i liten grad vil gjøre.

Oppsummering

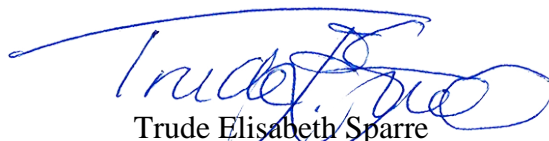
Regjeringens ønske om bedre hjelp til rusmisbrukere med et avhengighetsproblem støttes ikke av utvalgets forslag om avkriminalisering. Lovendringer som verken vil være holdningsskapende eller medføre økt helsehjelp for dem det gjelder vil heller ikke redusere uønsket narkotikabruk, men heller gjøre det enklere og med mindre risiko for profesjonelle kriminelle å omsette flere forskjellige narkotiske stoffer til brukere i Norge. Politiets forebyggende innsats og mulighet for å avdekke narkotikakriminalitet vil også reduseres. Forslaget om et rådgivningsorgan vil ikke treffe målgruppen som skal være personer med rusproblemer og avhengighet, og vil formentlig ha liten effekt for øvrig.

Selv om det argumenteres for at forslaget kun gjelder avkriminalisering og ikke legalisering, vil forskjellene i praksis være små og ikke så lette å forstå.

En annen fare med innføringen av rusreformen er at det vil ta lengre tid før en ungdom med et skadelig rusmisbruk blir fanget opp, og at veien ut av et misbruk blir mer komplisert jo lengre rusmisbruket har pågått. Faren for økning av psykiske problemer både hos yngre og eldre misbrukere er reell, og vil medføre en større belastning på denne type helsehjelp. I og med at helsehjelp skal være frivillig, og med et regelverk rundt taushetsplikt som bygger på samtykke fra den aktuelle misbruker, vil heller ikke en offentlig helsehjelp kunne bli optimal, men heller fragmentert og mindre effektiv.

Forslaget om hvor mye narkotisk stoff som det straffritt skal være tillatt å inneha er vesentlig for høyt.

Ved utvalgets forslag om visitasjon hvor beslag skal registreres for deretter å bli destruert og hvor politiets tvangsmiddelhemler reduseres, vil politiets muligheter for etterforskning mot for eksempel bakmenn og selgere av narkotika vanskeliggjøres.



Trude Elisabeth Sparre
fung. embetsleder

Per Egil Volledal
statsadvokat

Kopi: Riksadvokaten