



Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet

Deres

[Deres ref. 20/1979 ES

Dato:

15/05/2020

Hørings svar – NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev 19. desember 2019 hvor NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, ble sendt på høring.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser. NIM har derfor i utgangspunktet derfor ikke noe tungt syn på hvilke politiske løsninger man velger på dette feltet.

NIM mener at utvalgets behandling av de menneskerettslige spørsmålene som reises i forbindelse med forslaget om avkriminalisering er dekkende og grundig. Vi vil i det følgende gi noen kortfattede merknader om enkelte menneskerettslige spørsmål som er behandlet eller berørt i NOU'en.

2. Barns rett til å beskyttes mot ulovlig bruk av narkotika, jf. barnekonvensjonen artikkel 33

Barnekonvensjonen artikkel 33 er en bestemmelse som i relativt liten grad er belyst i rettspraksis, komitéuttalelser og juridisk litteratur. Bestemmelsen lyder slik i norsk oversettelse:

«Partene skal treffe alle egnede tiltak, herunder lovgivningsmessige, administrative, sosiale og undervisningsmessige tiltak, for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotiske eller psykotrope stoffer, slik disse er

definert i de relevante internasjonale traktater, og for å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med slike stoffer.»

Som det fremgår kan det skilles mellom to forpliktelser i bestemmelsen: 1) å beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika, og 2) å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med narkotika.

I NOU'en er det, på grunnlag av barnekomiteens behandling av bestemmelsen, lagt til grunn at den delen av bestemmelsen som omhandler beskyttelse mot *bruk* av narkotika må sees som et spørsmål om barnets rett til helse. NOU'en viser bl.a. til barnekomiteens generelle kommentar nr. 15 (2013) om barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard, jf. barnekonvensjonens artikkel 24. Her understreket komiteen viktigheten av en rettighetsbasert tilnærming til rusmiddelbruk og anbefalte at passende skadereduksjonsstrategier bør innføres for å minimere negative helsevirkninger. Komiteen understreket de negative konsekvensene av strafflegging. NOU'en viser videre til flere generelle kommentarer og anbefalinger fra komiteen hvor det entydig trekkes i retning av at narkotikabruk bør ses som et helseproblem og ikke et spørsmål om kriminalisering. Det er nærliggende å se forbindelsen mellom disse uttalelsene i lys av den økte oppmerksomheten om helseperspektivet i det internasjonale narkotikapolitiske samarbeidet, som er beskrevet i punkt 7.2.3 i NOU'en.

Det er dessuten viktig å understreke at barnekomiteen i 2005 ga Norge blant annet de følgende anbefalingene vedrørende narkotikamisbruk (vår understreking):¹

- «(a) Strengthen efforts to provide children and parents with accurate and objective information about the harmful consequences of substance abuse;
- (b) Ensure that children using drugs and narcotics are treated as victims (not as criminals) and are provided with the necessary recovery and reintegration services;
- (c) Expand the project on prevention of drug abuse problems among children and adolescents to cover more municipalities.»

Det synes på grunnlag av uttalelsene fra barnekomiteen klart at det ikke er grunnlag for å innfortolke i barnekonvensjonen artikkel 33 en forpliktelse til å ta i bruk strafferettslige virkemidler overfor den rene bruk av narkotika, og noen slik forpliktelse kan ikke utledes av bestemmelsens ordlyd. Tvert imot uttrykker barnekomiteen bekymring for de negative konsekvensene strafflegging kan ha for barn, og anbefaler bruk av andre virkemidler.

¹ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Norway, 21. september 2005, FN-dokument CRC/C/15/Add.263, se avsnitt 43 og 44.

Utvalget legger opp til at enheten i kommunen som skal behandle sivilrettslige saker om befatning med narkotika til egen bruk skal foreta særskilte vurderinger i saker som gjelder barn, og til at enheten bør styrkes med barnevernfaglig kompetanse ved behov og inngå samarbeid med andre offentlige aktører samt barnets foresatte med sikte på oppfølging av barnet, se for eksempel NOU'en kapittel 16.4.1:

«Utvalgets modell forutsetter at det i alle saker der det gjøres en vurdering av barn og unge, sikres en barnevernfaglig kompetanse. For videre oppfølging bør det etableres samarbeid med relevante instanser, som skolehelsetjenesten, helsestasjon for ungdom og psykisk helsevern for barn og unge, i henhold til kravene om forvaltningsmessig samarbeid eller, ved behov, etter bestemmelsene i sektorlovverk om individuell plan. Se omtale i punkt 16.2.4.2 ovenfor. Ikke minst må det legges til rette for et godt samarbeid med barnet eller ungdommen selv og de foresatte.»

Valget av virkemidler og eventuell videre oppfølging av barnet i den enkelte sak, innenfor de rammene utvalget beskriver, vil måtte innrettes på en måte som oppfyller forpliktelsen etter barnekonvensjonen artikkel 33 til å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotika, samtidig som andre rettigheter respekteres, herunder barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 og rett til privatliv etter artikkel 16.

3. Retten til den høyest oppnåelige helse, jf. ØSK artikkel 12

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 har enhver rett til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk. Et vesentlig aspekt ved statenes forpliktelser etter bestemmelsen er at det ikke skal finne sted diskriminering som hindrer tilgang til helsetjenester.

ØSK-komiteen uttrykte i sin rapport fra april 2020 bekymring for at Norge fremdeles strafflegger narkotikabruk, da dette ifølge komiteen utgjør et hinder for skadereduksjonstiltak og for tilgang til helsetjenester, jf. ØSK artikkel 12. På dette grunnlaget anbefalte komiteen at Norge avkriminaliserer bruk av narkotika og styrker tilgangen på skadereduksjonstiltak og spesialiserte helsetjenester for personer som bruker narkotika.²

² Concluding observations on the sixth periodic report of Norway, 2. april 2020, FN-dokument E/C.12/NOR/CO/6, se avsnitt 42 til 43.

Komiteen uttrykte seg dermed mer forbeholdsløst enn FNs høykommissær for menneskerettigheter, som i 2015 avga en *Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights*. Rapporten inneholdt blant annet følgende generelle anbefaling til alle stater: «Consideration should be given to removing obstacles to the right to health, including by decriminalizing the personal use and possession of drugs; moreover, public health programmes should be increased.»³

FNs spesialrapportør for retten til helse har på sin side anbefalt at statene bør «Seek alternatives to punitive or repressive drug control policies, including decriminalization and legal regulation and control, and nurture the international debate on these issues, within which the right to health must remain central».⁴

Avkriminalisering kan trolig ha større betydning for enkelte grupper blant personer som bruker narkotika. Verdens helseorganisasjon har omtalt avkriminalisering som en av flere «critical enablers» for å beskytte personer som er smittet, eller i faresonen for å bli smittet, med HIV.⁵

På grunnlag av det ovenstående, og da særlig anbefalingen fra ØSK-komiteen i april 2020 som spesifikt gjelder situasjonen i Norge, synes en lovendring som avkriminaliserer bruk av narkotika, slik utvalget foreslår, å være i tråd med internasjonale anbefalinger om Norges gjennomføring av retten til helse etter ØSK artikkel 12. Barnekomiteens uttalelse i 2005, som er omtalt ovenfor i punkt 2, trekker i samme retning når det gjelder mindreårige spesielt. På samme tid vil det være av stor betydning at relevante helserettede tiltak gis tilstrekkelige ressurser.

Som utvalget selv påpeker, reiser premisset om at strafflegging kan utgjøre en barriere for helsehjelp en rekke spørsmål som det er krevende å finne gode empiriske svar på. Utvalget har særlig drøftet spørsmålet om avkriminalisering vil føre til en styrking av skadereduksjon og økt hjelpesøkende atferd. NIM vil påpeke at statens plikt til å sikre og gjennomføre menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92 og ØSK artikkel 2, tilsier at staten neppe bør avvente fullstendig sikre empiriske bevis for effekten av antatte barrierer før tiltak iverksettes for å fjerne slike barrierer. Dette bør gjelde i særlig grad når det er statens egen maktbruk overfor innbyggerne (i dette tilfellet strafflegging) som antas å utgjøre et slikt hinder.

³ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 4. september 2015, FN-dokument A/HRC/30/65, avsnitt 61.

⁴ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 4. april 2016, FN-dokument A/HRC/32/32, avsnitt 114 bokstav b.

⁵ World Health Organization, Consolidated Guidelines on HIV Prevention, Diagnosis, Treatment and Care for Key Populations, 2014, s. 86-88.

4. Retten til respekt for privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse

Utvalgets foreslåtte modell innebærer at politiet skal kunne treffe vedtak om oppmøte hos en rådgivningsenhet i kommunen. Det er også foreslått visse tvangshjemler for å avdekke bruk eller innehav av narkotika, som danner grunnlag for et slikt vedtak om pålagt oppmøte. Utvalget har derimot ikke foreslått noen hjemmel for gjennom søking av personens bopel for å avdekke befatning med narkotika som omfattes av reformforslaget, jf. Grunnloven § 102 første ledd annet punktum. Utvalgets vurdering bygger blant annet på NIMs temarapport om Grunnlovens forbud mot husransaking unntatt i kriminelle tilfeller.⁶ Det foreslås heller ikke noen sivilrettslig hjemmel til å gjennom søke personens mobiltelefon for å avdekke bruk eller ikke-straffbar befatning med narkotika til egen bruk.

Utvalget har lagt til grunn at statene har en skjønnsmargin når det gjelder graden av inngrep i privatlivet som kan begrunnes med behovet for å bekjempe ulovlig bruk eller omsetning av narkotika i samfunnet. Det er vist til at lovgivning i europeiske land varierer betydelig når det gjelder mulige rettslige konsekvenser av narkotikabruk og hvilke tvangsmidler som kan benyttes for å avdekke slik bruk – det er med andre ord ikke ubetydelig variasjon mellom statspartene til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) på dette punktet, noe som har betydning for skjønnsmarginen.

NIM vil påpeke at Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, som gir den enkelte rett til respekt for sitt privatliv, innebærer at eventuelle undersøkelser som skal gjøres uten samtykke fra personen selv – eventuelt samtykke fra personens foresatte – må bygge på en klar lovhjemmel og være nødvendig i et demokratisk samfunn for å fremme et legitimt formål. Dette innebærer at opplysninger som innhentes av politiet og videreformidles til kommunen uten personens samtykke, ikke kan være mer vidtgående enn det som kan anses som nødvendig for det spesifikke formålet med innhenting av opplysningene.

Der politiet innhenter samtykke til å gjennomføre undersøkelser, og der det gjennomføres tiltak knyttet til personens rusmiddelbruk på grunnlag av personens samtykke, vil det være av betydning at det legges til rette for et reelt og frivillig samtykke. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i en rekke saker lagt til grunn at innbyggere kan gi avkall på enkelte rettigheter etter EMK. For at et slikt avkall skal være gyldig må det foreligge et tilstrekkelig opplyst samtykke,⁷ og avkallet må være avgitt på en utvetydig måte med rettssikkerhetsgarantier som

⁶ Rapporten er tilgjengelig på NIMs nettside, se <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/10/Temarapport-2016-Grunnloven-§-102.-Hva-må-ikke-finne-sted-unntatt-i-hvilke-tilfeller.pdf>.

⁷ Se *Todorova v. Italia* (33932/06) avsnitt 82.

står i forhold til betydningen av avkallet.⁸ En trussel om negative rettslige virkninger av ikke å gi samtykke, for eksempel at det opprettes en straffesak for narkotikabruk, vil kunne stå i et motsetningsforhold til kravet om rettssikkerhetsgarantier i samtykkesituasjonen. Fra dette perspektivet er det positivt at utvalget ikke foreslår bestemmelser om sanksjonering av personer som nekter å for eksempel delta i et helsefaglig oppfølgingsprogram eller avgi rusprøver.

Opplysninger om at en person bruker eller har brukt narkotika, og omstendigheter rundt dette, vil kunne være av en karakter som gjør at det kan være meget ubehagelig og potensielt skadelig for personen hvis opplysningene blir kjent for andre. Saksbehandlingen i narkotikasaker som utvalget legger opp til, som også vil inneholde opplysninger om personens livssituasjon og helsemessige forhold, vil regelmessig inneholde intimt personlige opplysninger. For å sikre retten til privatliv, må myndighetene som behandler opplysninger innhentet i slike saker – med eller uten personens samtykke – sørge for sikkerhetsmekanismer som begrenser tilgangen til slike opplysninger, og opplysningene bør ikke lagres lenger enn nødvendig. Av kontrollhensyn bør det dessuten sikkes notoritet om eventuell utlevering av slike opplysninger til andre formål enn det umiddelbare formålet med innhenting. I den grad det på forhånd er klart at innhentede opplysninger vil brukes til andre formål enn oppfølgingen av den sivilrettslige saken om narkotikabruk i kommunen, bør det opplyses om slike andre formål før personen eventuelt gir sitt samtykke til undersøkelser eller oppfordres til å gi opplysninger om egen helsesituasjon og befatning med narkotika.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁸ Se *Hermi v. Italia* (18114/02) avsnitt 73, med henvisning til blant annet *Håkansson og Sturesson v. Sverige* (11855/85) avsnitt 66. Avgjørelsene gjaldt direkte avkall på rettigheter etter EMK artikkel 6.

