Høringsinnspill til Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26

Politihøgskolens hovedoppgave er å være den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten, og å bedrive forskning og utvikling innen den polisiære virksomheten. Dette skal skje bygget på kunnskap og empiri. I en verden i rask forandring og hvor kravene til politiet og dets rolle i samfunnet er i utvikling er det særlig viktig at politiet makter å tilpasse seg disse. Ruspolitikken er et av flere felter i forandring både nasjonalt og internasjonalt.

Rusreformutvalget avga sin innstilling den 19. desember 2019. Utvalgets mandat var: ... *å endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika fra straff til hjelp, behandling og oppfølging.* Hovedformålet med reformen og drøftelsene i utredningen kan summeres opp i tittelen *fra straff til hjelp*. Det er viktig å understreke det grunnleggende, *at samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler skal overføres fra justissektoren til helsetjenesten*. Vi vil fremheve betydningen av en slik dreining og støtter prinsippet. De uheldige virkningene av at reaksjonene på rusproblemer i stor grad har ligget under justissektoren har vært påpekt av forskere i flere tiår, og er solid dokumentert i utredningen.

Det lå ikke i utvalgets mandat å utrede legalisering, men en *avkriminalisering* av bruk og besittelse til eget bruk. Det er derved en relativt begrenset reform som foreslås, men med viktige konsekvenser. Betydelige deler av dagens lov og regelverk vil derfor bli uforandret, blant annet det som gjelder de mer alvorlige brudd på straffeloven. For politiet vil det i praksis bety at det meste av arbeidet med salg, import, produksjon og distribusjon av narkotika ikke vil bli vesentlig berørt av en reform.

Det må understrekes at det ikke finnes noe kriminalitetsområde hvor antall anmeldelser og reaksjoner har økt på lignende vis de siste 30 årene som innen reguleringen av narkotika. Straffebruken har særlig siden tidlig 90- tall økt, noe som særlig har rammet bruk og besittelse av narkotika. Denne utviklingen er et resultat av en villet politikk og kontrollinnsats som i liten grad reflekterer utviklingen i bruk. I dag er narkotikalovbrudd den nest største kategorien av registrerte anmeldte lovbrudd. Kun to - tre prosent av disse sakene utgjør alvorlige lovbrudd. Mye av denne utviklingen har vært drevet frem under betegnelsen forebyggende innsats. Det er også slik at strengheten i reaksjonene og politiets muligheter for å benytte integritetskrenkende metoder står i en særstilling ved narkotikalovbrudd. Narkotika har vært hoveddriveren bak bruk

av en rekke "nye metoder" innen etterforskning og forebygging, som man tidligere kun fant ved kriminalitet som truet rikets sikkerhet[1].

Vår høring tar for seg følgende hovedpunkter:

1. Utvalgets forslag til avkriminalisering av alle typer narkotiske stoffer for alle brukergrupper.

2. Utvalgets forslag til terskelverdier for straffrihet.

3. Politiets rolle ved å pålegge oppmøteplikt for en kommunal rådgivingsinstans.

4. Mulige konsekvenser for politiets forebyggende arbeid.

5. Rusreform og organisert kriminalitet, samt metodebruk på feltet.

6. Økonomiske konsekvenser og prioriteringer.

7. Oppsummering.

1. Utvalgets forslag om å avkriminalisere alle typer narkotiske stoffer for alle brukergrupper

Det er både etiske, juridiske og sosialpolitiske «forskjeller» som gjør seg gjeldene når spørsmålet om avkriminalisering av narkotiske stoffer skal drøftes. Utvalget foreslår å avkriminalisere all *egen bruk* av det som til enhver tid kalles narkotika, altså de lege- og rusmidler som fins på narkotikalista eller lovlige reseptbelagte legemidler, uten resept. Å straffe ene og alene for «selvforgiftning» har til nå vært mulig å praktisere med utgangspunkt i legemiddelloven.

Selv om narkotika anses som skadelig for den enkelte, deler vi den oppfatningen at "selvskading" ikke bør være straffbart. Spørsmålet om straff for selvpåført skade generelt, eller "selvforgiftning" spesielt, er et grunnleggende etisk, snarere enn kun et juridisk spørsmål. Utvalgets flertall argumenterer med utgangspunkt i *skadefølgeprinsippet,* på samme måte som straffelovutvalgets flertall gjorde i 2002[2]. I sin respons til Straffelovutvalget hadde Justisdepartementet en annen forståelse av skadefølgeprinsippet, hvor de særlig vektla straffens

[1] Larsson (2015): Politistrategier mot narkotika, https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/298381
[2] NOU2002:4 Delutredning IV, Ny norsk straffelov. Se også Hauge (2008): http://www.forebygging.no/Kronikker/2010-2008/Straff-for-narkotikabruk---kan-det-begrunnes/

preventive virkninger for å hindre at barn og unge begynner å bruke narkotika[3]. Dette perspektivet er fortsatt utbredt i politiet. Utvalget fastslår at et slikt perspektiv har liten støtte i empiri og forskning[4].

Selv om avkriminalisering ikke brukes i utvalgets mandat, så er det en forutsetning at; «ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til hjelpetjenesten». Dersom reaksjonen på eget bruk skal fortsette å være straffbart, vil eget bruk fortsatt være kriminalisert. En justering, når det for eksempel gjelder aldersgrupper, vil kunne foretas, men da er det ikke snakk om en avkriminalisering, kun en nedkriminalisering.

Et spørsmål som blir reist er om avkriminalisering bør gjelde alle brukergrupper. En differensiering mellom brukere vil også være rettssikkerhetsmessig krevende. Å differensiere *gruppers* straffverdighet fører til at det grunnleggende prinsippet om likebehandling utfordres. Hvor går grensen mellom en bruker med rusavhengighet og en bruker uten? Er det bare tyngre stoffer som heroin som indikerer et avhengighetsproblem, eller kan dette også forekomme blant brukere av cannabis? Uansett vil det være et grunnleggende rettssikkerhetsproblem at man ikke straffes for handlingen man har *begått*, men for den man *er*. Det er åpenbart at ulike brukere har ulike behov for hjelp og oppfølging. Det er nettopp denne screeningen av brukere som er den viktigste oppgaven til rådgivningsenheten. En voksen rekreasjonsbruker vil med dagens lovgivning som oftest straffes med bot, og vil dermed ikke komme i kontakt med hjelpeapparatet. Det som for politiet kan fremstå som en rekreasjonsbruker, kan etter screening vise seg å ha et hjelpebehov.

Vi kan heller ikke se at det foreligger gode argumenter for å differensiere mellom ulike rusmidler. Alle typer ulovlige rusmidler kan medføre skade på brukeren, og det er vanskelig å se for seg på hvilket grunnlag man skal differensiere. Brukere vil kunne ha behov for hjelp og oppfølging uavhengig av hvilket rusmiddel de bruker. Hadde derimot utvalgets forslag handlet om legalisering, ville det vært nærliggende å vurdere en differensiering mellom rusmidler som er egnet til å omsettes i et regulert marked og rusmidler som er reseptbelagt.

2. Utvalgets forslag til terskelverdier for straffrihet

[3] Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 91
[4] NOU 2019: 26, s. 51-53.

I debatten rundt terskelverdier står flere hensyn mot hverandre. Det ene er brukerens situasjon. Det er ikke heldig at en som bruker narkotika daglig må være i et belastet miljø for å skaffe seg sin "medisin". Dette vil ha flere negative konsekvenser, både helsemessige og knyttet til stigma og marginalisering. Brukeren må derved ha et visst minimum for å greie seg, og her kalkulerer utvalget ut fra tre dagers bruk for sine terskelverdier. På den annen side er det av hensyn til politiets kontroll opp mot omsetningen av narkotika, hvor det fremføres at de terskelverdiene som blir satt som straffefrie vil gi signal om hva man kan ha på seg for salg. Ut fra disse hovedargumentene lander et mindretall på lavere terskelverdier enn flertallet. Vår vurdering er at denne rusreformen skal ha rusbrukeren i sentrum, og hensynet til brukeren må gå foran hensynet til politiets kontrollutøvelse. Vi kan derfor ikke se noen gode grunner til å argumentere imot flertallets forslag til terskelverdier.

3. Politiets rolle ved å pålegge oppmøteplikt for en kommunal rådgivingsinstans

Utvalget foreslår at bruk og besittelse av narkotika innenfor grenseverdiene ikke skal straffeforfølges, men fortsatt være ulovlig. Ettersom utvalget foreslår at politiet med hjemmel i politiloven skal kunne visitere personer de mistenker er i besittelse av ulovlige rusmidler, deler vi utvalgets oppfatning om at politiet skal kunne ilegge møteplikt for rådgivningsenheten ved ruslovbrudd som ikke er straffbare.

Ifølge utvalget skal personer som har blitt ilagt oppmøteplikt være rettslig forpliktet til å oppfylle plikten. Imidlertid gis ikke politiet hjemmel til avhenting uten samtykke, og rådgivningsenheten kan heller ikke ilegge gebyr for manglende oppmøte. Vi har forståelse for at det er en utbredt skepsis til et manglende «ris bak speilet» overfor personer som ikke overholder oppmøteplikten. Dette er en vanskelig avveining, og det er ikke enkelt å konkludere med om det bør tillegges rådgivningsenheten mulighet for sivilrettslige sanksjoner. Som utvalget gjør rede for i kapittel 12, finnes det ikke empirisk belegg for å hevde at en straffetrussel har betydning for omfanget av bruk av ulovlige rusmidler. Det er dermed høyst usikkert om straffeliknende, administrative sanksjoner vil føre til at flere oppfyller oppmøteplikten. Slike sanksjoner vil også kunne ramme sårbare brukere særlig hardt. Vi mener fokuset bør ligge på *hensikten* med oppmøtet, som ikke er å straffe brukeren, men å nå ut til vedkommende med informasjon og tilbud om hjelp. Vi er enige med utvalget i at det primære fokuset bør være på å opprette og beholde et tillitsforhold mellom brukeren og hjelpeapparatet. Bruken av tvang og straffeliknende sanksjoner bør i så måte ikke danne utgangspunktet for

møtet mellom brukeren og rådgivningsenheten. Vi forutsetter imidlertid at ordningen med oppmøteplikt monitoreres og evalueres grundig, og at sivilrettslige sanksjoner blir vurdert dersom manglende oppmøte viser seg å bli et utbredt problem.

Når det gjelder barn og unge under 18 år som blir tatt for ulovlig (men ikke straffbar) bruk og/eller besittelse, er dette er gruppe det skal tas særskilt hensyn til. Barn har ikke de samme forutsetningene for å vurdere sin egen rusbruk og eventuelt hjelpebehov, og oppfølging av denne gruppa bør derfor ikke utelukkende baseres på samtykke, selv om dette bør være utgangspunktet. Her har imidlertid både politiet og rådgivningsenheten opplysningsplikt til barnevernet, som kan vurdere hvorvidt det skal iverksettes tiltak uten barnets og foresattes samtykke. I likhet med utvalget, kan vi ikke se at verken politiet eller rådgivningsenheten skal gis tvangshjemler utover de som i dag tillegger barnevernet og helsevesenet.

4. Konsekvenser for politiets forebyggende arbeid, herunder overfor målgruppen barn og unge

Politiets rusforebyggende arbeid overfor barn og unge omfatter universelle tiltak som informasjonsarbeid om skadepotensial ved narkotikabruk og konsekvenser av å bli tatt for brudd på narkotikalovgivningen. Videre bruker politiet indikative tiltak som bekymringssamtalen og ruskontrakter overfor ungdom som har befatning med narkotika, uavhengig av om disse ungdommene har et rusproblem eller ikke. Det er uvisst i hvilken grad slike tiltak i nevneverdig grad forebygger bruk av narkotika blant barn og unge. Skoleforedrag som forebyggende tiltak har vist seg å ha liten dokumentert effekt[5]. Bekymringssamtalen har så langt ikke vært gjenstand for noen effektevaluering[6], og vi vet heller ikke hva slags effekt bruken av ruskontrakter har for ungdoms videre rusbruk[7]. Som utvalget gjør rede for, er det imidlertid problematisk når myndighetenes kontrollapparat skal innta rollen som hjelper. Her

[5] Nordahl, T. (2006). *Forebyggende innsatser i skolen: Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedepartementet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

[6] Gran, M. (2017). *Politiets bekymringssamtale. En kvantitativ studie om bekymringssamtalen som forebyggende tiltak, og ungdommene som gjennomførte tiltaket*. Masteroppgave i politivitenskap. Oslo: Politihøgskolen.

[7] Lien, M. I. og Larsen, Y. (2015). *Flinkiser og «dropouts». Erfaringer med ungdom på frivillig ruskontrakt.* Oslo: KoRus Øst

kan vi nevne utfordringer knyttet til skillet mellom kartlegging og avhør i bekymringssamtalen, stempling og stigmatisering, samt graden av frivillighet i tiltak som blir tilbudt av politiet.

I rusreformutvalgets forslag vil kartlegging og oppfølging av ungdom som bruker ulovlige rusmidler gjennomføres av andre instanser enn politiet, noe vi tror langt på vei kan løse ovennevnte utfordringer. Som utvalget fastslår, har vi ingen klare holdepunkter for å hevde at en trussel om straffeforfølgning vil motivere eller hjelpe mennesker med rusproblemer. Verdens helseorganisasjon har tvert imot som et grunnleggende prinsipp at helsehjelp skal være basert på frivillighet[8]. Når det gjelder informasjonsarbeid om narkotika på skoler, vil det være naturlig at politiet overlater dette til skole- eller kommunehelsetjenesten. Polititjenestepersoner har i utgangspunktet ikke helse- og sosialfaglige kvalifikasjoner til å gjennomføre slikt arbeid, og vi tror det er en fordel at dette overlates til bedre kvalifiserte faginstanser. Slik vi ser det, vil politiet spare betydelige ressurser dersom de ikke lenger forebygger ulovlig rusbruk blant ungdom. Politiet besitter betydelig erfaringsbasert kompetanse i arbeid med ungdom, og disse ressursene bør kanaliseres over til arbeid med den økende ungdomskriminaliteten. Her kan vi nevne rekruttering av ungdom til salg av ulovlige rusmidler, volds- og vinningskriminalitet der ungdom både er gjerningspersoner og ofre, osv. Samtidig er det viktig at helsesykepleiere på skolene og kommunehelsetjenesten gis gode rammevilkår, slik at disse kan drive et systematisk og målrettet rusforebyggende arbeid overfor ungdom, både i skolen og gjennom oppsøkende arbeid.

5. Rusreform og organisert kriminalitet

Tematikken organisert kriminalitet er knapt berørt i rusreformutvalgets innstilling. Dette er forståelig når det kan synes å falle på siden av mandatet som handler om bruk, ikke import, produksjon og omsetning. Spørsmålsstillinger rundt alvorlig narkotikakriminalitet og arbeidet med dette berøres derfor knapt. Norge har et meget høyt straffenivå for denne type saker. Dette ble for øvrig drøftet i NOU2002:4, hvor utvalget foreslo å halvere den øvre strafferammen fra 21 år til 10 for å bli likere våre nabolands lovgiving. Mye av det som gjelder politiets metodebruk som kommunikasjonskontroll, infiltrasjon og informantbehandling faller derfor utenom og vil ikke bli berørt ved lovendringer.

[8] Verdens Helseorganisasjon (2014). *Consolidated Guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations.* Genève: WHO.

Man kan spørre om en avkriminalisering av bruk og besittelse til eget bruk vil medføre en vekst i den organiserte kriminaliteten. Hvis det er slik at disse lovendringene påvirker bruken i merkbar grad, vil det kunne bli en konsekvens. Her konkluderer utvalget, som nevnt over, etter gjennomgang av dagens forskning, at slik ikke er tilfelle. De lovendringer som foreslås vil ikke medføre radikale endringer i bruksmønster. Dette synes å stemme med erfaringer høstet fra land hvor man har gjennomført reformer av denne art, behandlet i kapittel 6 av utvalgets rapport. Med en viss forsiktighet og med de begrensninger som ligger i å benytte data fra andre land med en annen historie og jurisdiksjon, kan man hevde at en avkriminalisering neppe vil forsterke problemene med organisert kriminalitet. Man må også spørre om lovendringen vil påvirke kontrollen av den organiserte kriminaliteten, og politiets innsats på feltet. Kontroll er blant flere faktorer som påvirker mulighetene til å drive kriminell butikk. Vil mulighetene for å kunne utføre god kontroll reduseres?

Regelverket for metodebruk vil ikke påvirkes merkbart, hevdes det. De metoder som mest vil påvirkes er at man ved etterforskning av bruk "kommer over annen informasjon"[9]. Dette besvares med at "utvalgets forslag ikke medfører endringer i de rettslige rammene (når det gjelder bruk av såkalt straffeprosessuelle tvangsmidler) for etterforskning...". Politiet vil fortsatt ha adgang til å undersøke person uten samtykke[10]. Utvalget påpeker at en avkriminalisering vil gjøre det lettere for politiet å oppnå tillit hos brukere, samt at de vil ha vitneplikt. Utvalget viser til erfaringer fra land som har avkriminalisert. I disse landene har at arbeidssituasjonen for politiet blitt lettere når det gjelder kontakt med brukere siden det ikke trues med straff.

Utvalget skriver at lovendringene i det store og hele ikke vil medføre store innskrenkninger i politiets arbeide med narkotika, men derimot åpne opp for nye muligheter. Det er likevel klart at politiet vil måtte endre sitt arbeid på feltet. Ved avkriminalisering av bruk og besittelse vil muligheten til å benytte metoder som for eksempel husransakelse og databeslag falle bort. Det er likevel langt fra slik at politiet fratas mye fra sin «verktøykasse» ved en avkriminalisering.

Betydelige deler av den organiserte kriminaliteten er avhengig av narkotika som butikk, og særlig omsetningen av cannabis[11]. I dagens situasjon med uroligheter rundt gjenger i Oslo hvor gateaktiviteten ofte er forbundet med omsetning av narkotika og særlig hasj, vil mange frykte at en avkriminalisering av bruk vil forsterke problemene og gjøre det vanskeligere for politiet

[9] NOU 2019:26, s. 265-266.
[10] NOU 2019:26, s. 265.
[11] Larsson 2018, *Organisert kriminalitet*, Pax.

å håndtere disse problemene. Det er korrekt at en slik reform ikke vil fjerne det illegale markedet, det er heller ikke dens siktemål. Omsetning og smugling vil fortsatt være forbundet med til dels streng straff. Gjengaktivitet må forebygges og møtes med andre midler enn å slå ned på brukere, det er her snakk om at flere etater - som nå - arbeider sammen og at politiet og andre etater setter av ressurser til tilstedeværende arbeid i miljøene og oppfølging av ungdom og barn med problemer (se ovenfor om forebygging). Fortsatt kriminalisering av bruk er ikke et argument i innsatsen mot gjengene. Avkriminalisering vil ikke i seg selv forsterke problemene, men heller ikke løse dem.

Narkotikaspørsmålet er ikke noe særnorsk problemfelt. Internasjonalt har bruken av straff og rettsforfølging medført betydelige skadevirkninger og vært medvirkende til forhøyde voldsnivåer i mange land, blant annet i Latin-Amerika. I flere land er det et menneskerettighetsproblem ved at særlig strenge straffer benyttes overfor alt fra produsenter til brukere[12]. Internasjonalt er det nå et press mot at andre tilnærminger benyttes. Krigen mot narkotika har hatt den effekten at den har vært med på å styrke organisert kriminalitet, ikke det motsatte[13].

6. Økonomiske og praktiske konsekvenser

Politiet bruker betydelige ressurser på strafferelatert arbeide opp mot bruk og besittelse. Anmeldelsestallene vokste sterkt i løpet av 1990 årene – man begynte da å benytte særlig forelegg, men også andre alternative sanksjoner opp mot brudd på legemiddelloven i stort omfang. Fra andre land som har avkriminalisert, vises det til at betydelige ressurser er frigjort (kapittel 6). Det koster å anmelde og dømme 10 – 15 000 årlig for brudd på legemiddelloven, samt flere tusen for relativt bagatellmessige forhold under straffeloven (Figur 3.1 s. 57). Det legges også ned et ikke ubetydelig arbeid på å legge inn mindre forhold angående narkotika i ulike etterretningssystemer[14]. Man bør dreie ressursbruken bort fra politiarbeid opp mot brukere og over på mer alvorlige former for kriminalitet, samt forebygging.

De senere årene har man ønsket å komme bort fra det noe ensidige fokus på narkotika innen politiets arbeide med organisert kriminalitet og over til å arbeide med annen alvorlig

[12] Global Commission on Drug Policy https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_EN.pdf
[13] Nutt (2012) Drugs without the hot air, Cambridge.
[14] POD 2005, Prosjekt organisert kriminalitet. Eide (2019), Politiets etterretningsregister Indicia: En upålitelig ryktebørs eller en troverdig kilde til det kunnskapsbaserte politiarbeidet? Master, Politihøgskolen.

kriminalitet, som organisert finansiell kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, cyber crime og miljøkriminalitet - for å nevne noen. Det har man nå mulighet til.

Mye av politiets arbeide innen feltet narkotika – både når det gjelder forebygging, etterforskning og etterretning, har ikke blitt dekket av empirisk forskning[15]. Det er betydelige huller. Vi vet derfor lite konkret om hvordan arbeidet på feltet utføres og hva som kommer ut av det. Det er også et underforsket felt internasjonalt. Dette må rettes opp; det er særlig viktig å ha kunnskap for å kunne styre innsatsen og forbedre politiets virksomhet på feltet. Vi tar derfor til orde for at det settes av ressurser til forskning på feltet.

7. Oppsummering

Vi anbefaler de konklusjoner som legges frem i NOU2019:26. Vi finner i likhet med utvalget ikke noen dokumentert sammenheng mellom straff og befolkningens bruk av narkotika, mens de negative sidene ved straff og straffeliknende sanksjoner er godt dokumentert. Vi bør derfor nå ta skrittet fra straff til hjelp. For politiet vil det medføre noen begrensninger, men det vil også skape nye muligheter. Det vil måtte utvikles ny arbeidsmetodikk på feltet, samtidig som flere forhold som i mindre grad reises og drøftes i utredningen, må avklares. En rusreform i linje med anbefalingene i utredningen er et skritt i riktig retning både for det norske samfunnet og politiet.

Paul Larsson, professor

Pål Frogner, høgskolelektor

Henning Kaiser Klatran, førsteamanuensis

[15] Noen hederlige unntak finnes som BRÅ rapportene BRÅ (2003): *Polisens innsatser mot narkotikabrottsligheten. Omfatning, karaktär och effekter*, Rapport BRÅ (Granath, Svensson og Lindström) 2003:12. Frantzen (2005): *Narkojakt på gateplan: Om politikontroll av narkotika på Vesterbro i København.* Dr. avhandling, Københavns universitet.