

VEST POLITIDISTRIKT

HØRINGSUTTAELSE

Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26

Kaare Songstad

03.03.2020

Kari Marie Kjellstad
Saksbehandler

HØRINGSUTTALELSE RUSREFORMEN

Innholdsfortegnelse

Generelle betraktninger:	2
Sanksjoner	2
Avkriminalisering.....	2
Portugalmodellen	3
Terskelverdier.....	4
Kunnskapsbasert.....	4
Ikke mislykket narkotikapolitikk	4
Ungdom under 18 år.....	5
Bekymringssamtalen	6
Signaleffekt	6
Hvordan jobber politiet i dag?.....	7
Kriminalitetsperspektivet og samfunnssikkerhetsperspektivet	8
Konsekvenser utvalgets forslag kan ha for utviklingen av organisert kriminalitet.....	8
Vurdering av hvorvidt utvalgets forslag vil få de tilsiktede virkningene og mulige utslåttede virkninger – ut fra et politifaglig perspektiv.....	9
Hva vil det innebære at politiet kan gi pålegg, som ikke har konsekvenser?	10
Hva vil en ny ordning for gjeldshåndtering innebære?	10
Hvilke konsekvenser får utvalgets forslag for politiets forvaltningsvirksomhet og utlendingssakene.	11
Hva betyr forslaget for samfunnssikkerhet?.....	12
Konklusjon	13
Litteraturliste	14

Generelle betraktninger:

Vi mener det er viktig at samfunnet gir et tydelig signal om at narkotikabruk er noe som er uønsket i det norske samfunnet. Økt bruk av narkotika i befolkningen får mange negative følger for samfunnet - både sosiale, helsemessige og andre konsekvenser i form av økt kriminalitet (NOU 2019:26, 2019). Det er derfor viktig å gi et tydelig signal om at narkotikabruk er en uønsket handling. Straff virker i en omfattende sosial sammenheng både moraldannende og vanedannende. En av hovedbegrunnelsene for straff i Norge, er den allmennpreventive effekten. (Bjørge & Myhrer, 2011) Vest PD mener at en avkriminalisering vil endre denne effekten. Vi mener en nedkriminalisering bedre vil gi den ønskede effekt. Det vil gi et tydelig signal fra samfunnet, og det vil også bidra til å hjelpe rusmisbrukere.

Et annet alternativ er å kun avkriminalisere bruk av narkotika slik man har gjort i Danmark. (NOU 2019:26, 2019). Da vil samfunnet unngå en rekke av de negative konsekvensene en avkriminalisering av narkotikabesittelse medfører. Samtidig vil et slikt alternativ oppfylle regjeringens intensjon om å sikre et bedre tilbud til personer med rusproblemer og rusavhengighet og overføre samfunnets reaksjon fra justissektoren til helsesektoren. Det vil også til en viss grad kunne påvirke den stigmatisering, marginalisering og sosiale utstøting som kan ha stått i veien for hensiktsmessige og tilpassede tilbud og oppfølging.

Forslaget fra rusreformutvalget slik det foreligger i NOU 2019:26 fremstår som en kritikk mot behandling og straff. Det innebærer at lovbrudd ikke skal sanksjoneres og at all behandling av avhengighet skal være frivillig.

Sanksjoner

Avkriminalisering

Forslaget fra utvalget slik det foreligger, innebærer at bruk og besittelse av narkotika fremdeles skal være ulovlig men avkriminalisert. Utvalgets definisjon av avkriminalisering synes å innebære at man ikke kan ilegge noen sanksjoner ved brudd på forbudet. Det er politiet uenig i. Man må ha mulighet for å sanksjonere lovbrudd, dersom forbudet skal ha ønsket effekt.

Rettstatens fundament er at lover og sanksjoner påvirker moral, vaner og atferd til det beste for samfunnet. Straffereaksjoner vil kunne føre til en psykologisk forpliktelse for folk flest til å etterleve loven. Johs. Andenæs påpeker viktigheten av straffens allmennpreventive effekt og mener at dersom handlinger ikke er straffbare vil moraloppfatningen kunne bli svekket (Hauge, 1996).

Den forebyggende effekten av straff når det gjelder narkotikakriminalitet vil først og fremst ha effekt ut fra et kost/nytte perspektiv (Bjørge & Myhrer, 2011). Det er stor profitt i omsetning av narkotika og dersom bruk og besittelse av narkotika blir avkriminalisert vil det medføre at straffetrusselen reduseres for salg av narkotikamengder under terskelverdiene, noe som medfører at de straffbare handlingene blir relativt sett, mer lønnsomme. (Bjørge & Myhrer, 2011, s. 96)

Myhrer siterer Andenæs slik:

Det er ikke spørsmål om De eller jeg vil fortsette å være lovlyde selv om riset bak speilet mangler. Spørsmålet er om det ikke finnes en forholdsvis stor krets på det moralske grenseområdet som vil gli ut, og om ikke de så igjen kunne trekke nye kretser med seg. Det er selvsagt tale om en langsiktig prosess, hvor den fulle virkning av en svekkelse av den rettslige reaksjon først ville inntre i løpet av en generasjon eller mer. (Bjørge & Myhrer, 2011, s. 97)

Det er den allmennpreventive effekten av et straffebud som har en forebyggende effekt og begrunner hvorfor vi har det. Det er vissheten om straffesanksjonen som hindrer de som er i grenseområdet fra å bruke ulovlige stoffer.

Den individualpreventive effekten er mindre sannsynlig når det gjelder rusmisbrukere, men det er naivt å tro at rusmisbrukere skal håndteres på bakgrunn av frivillighet alene. Ingen land satser alt på frivillighetskortet. Det blir derfor et spill med både samfunnsøkonomiske og menneskelige omkostninger.

Det har skjedd en stor endring innen politiets arbeid med narkotika de siste 5 årene. I dag er det slik at man i mindre grad straffer bruk og besittelse av narkotika. Politiet ønsker å hjelpe rusavhengige og ungdom, og bruker i dag mye ressurser på hjelpetiltak. De fleste unge får påtaleunntatelser med vilkår. Politiet kommer i posisjon til å henvise til hjelpetiltak, når man har alternative reaksjoner. Vi ser ikke at det er en motsetning i å hjelpe og det å ha sanksjoner i bakhånd.

Et alternativ til avkriminalisering er derfor nedkriminalisering, og begrunnelsen for det er for det første signaleffekten det gir til samfunnet og for det andre muligheten til å kunne bruke sanksjoner mot uønsket adferd.

Utvalget har bla brukt parkeringsbestemmelsene som eksempel på en vellykket avkriminalisering. Ulovlig parkering er ikke et stort problem i dag, men det skyldes at det blir sanksjonert både hyppigere og med kraftigere sanksjoner nå enn da det var kriminelt. Etter avkriminaliseringen har private parkeringsselskaper vokst, gebyrene for ulovlig parkering har steget og terskelen for borttauing av biler er senket. På et tidspunkt var gebyrer for ulovlig parkering så høye at myndighetene måtte lovregulere det.

Dette viser at man kan avkriminalisere uten negative konsekvenser, men det forutsetter en eller annen form for sanksjon dersom den uønskede handlingen skal reduseres.

Portugalmodellen

I mandatet er Portugalmodellen vektlagt med tanke på hvordan norsk ruspolitikk skal være. Det er viktig å forstå at denne modellen er en helhetlig plan. Det er en endring fra straff til hjelp, hvor hjelpeapparatet ble utbygget i stor grad, i tillegg til at det er knyttet strenge sanksjoner til uønsket adferd og det ble tilført store ressurser til hjelpeapparatet.

Utvalget har bare tatt med deler av Portugalmodellen i sitt forslag. De har ikke tatt med noen form for sanksjoner, noe som er en viktig del av Portugalmodellen. Det Portugal har gjort av hjelpetiltak, gjøres i stor grad Norge i dag. Det må også nevnes at i Portugalmodellen er straffebudene bare delvis opphevet. Portugal har også lavere terskelverdier enn det utvalget foreslår for Norge. (NOU 2019:26, 2019)

Etter at Bergen kommune, sammen med helse og politi laget en handlingsplan for åpne russcener, er en rekke hjelpetiltak tilsvarende Portugalmodellen, innført i kommunen.¹ Bergen har fått sprøyterom og fra 2016 til 2018 sank antall overdosedødsfall fra 50 til 22. (NOU 2019:26, 2019) (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019). Antall anmeldelser for bruk og besittelse av narkotika er også redusert med over 20 %.²

Terskelverdier

Dersom bruk, kjøp og besittelse av narkotika skal avkriminaliseres, mener vi at de terskelverdiene utvalget foreslår er for høye. Vi foreslår å bruke dagens legemiddellov og Riksadvokatens foreleggs grense som terskelverdi for avkriminalisering. Hovedargumentet for det, er at ingen kan forutse konsekvensene av at besittelse av så store mengder narkotika skal være avkriminalisert. Det kan få uante konsekvenser for narkotikabruk, kriminalitetsbildet og for samfunnsikkerheten. Vi mener derfor det er lurt å begynne forsiktig og heller heve grensene etter hvert som man får erfaring med avkriminalisering. Det er vanskelig å reversere de evt uheldige konsekvensene dersom de først er etablert (som for eksempel økt gjengkriminalitet).³ Det kan nevnes at de terskelverdiene som foreslås er de høyeste i Europa. Utvalget sitt forslag innebærer at man kan besitte narkotika for en gateverdi på nærmere 35 000,- NOK.

Erfaring tilsier at bakmenn vil se potensiale i disse høye verdiene og utnytte mulighetene til salg av narkotika. Ungdom utnyttes allerede til å selge narkotika for kriminelle gjenger i Oslo, og det er liten grunn til å tro at det vil avta. I bydelen Lambeth i London ble det innført en forsøksordning med avkriminalisering av besittelse av cannabis. Selv om det kun var såkalte "myke" stoffer som var avkriminalisert, var effekten betydelig i negativ retning med mer kriminalitet og mer økning i sykehusinnleggelses med alvorlige tilstander. Selv om forsøket varte kun i ett år, kunne man registrere virkningene av dette i flere år etter det ble avsluttet. (NOU 2019:26, 2019, s. 144)

Kunnskapsbasert

Utvalget viser til mye forskning og har gode drøftinger på mange punkter, men det er påfallende mange ganger at forskning som viser noe annet enn resultatet av utvalgets forslag blir forkastet. Et eksempel er hvordan de bruker erfaringene fra forskning om legalisering i USA og forskningen fra Lambeth i London. (NOU 2019:26, 2019)

Ikke mislykket narkotikapolitikk

Det er i debatten om rusreformen hevdet at norsk narkotikapolitikk er mislykket. Det kan selvsagt diskuteres, men da er spørsmålet hva som er en vellykket narkotikapolitikk. Norge har en forholdsvis streng narkotikapolitikk og vi er et av de tryggeste landene i Europa. Dette henger sammen. Narkotika innebærer stor profitt, noe som også medfører organisert kriminalitet. Det er ofte kamp om narkotikamarkedet som er årsaken til gjengkriminalitet og drap. Norge er også blant de landene i Europa som har minst bruk av narkotika blant ungdom. (NOU 2019:26, 2019)

¹ Se Oppfølging av Handlingsplan mot åpne russcener. Byrådssak /12 SARK-456-201201605-14

² : <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2020/02/13/resultat-2019--vest-politidistrikt/>.

³ Se NOU 2019: 26 s. 144 Beskrivelse av situasjonen i Lambeth, London.

Et argument som blir brukt for å vise at norsk narkotikapolitikk er mislykket, er antall overdosedødsfall vi har i Norge, 286 i 2019. Det er ikke sikkert at dette tallet er høyere enn i andre land, fordi man ikke har tall som kan sammenlignes i de europeiske land, da praksis for å undersøke og registrere overdosedødsfall er forskjellig. (NOU 2019:26, 2019, s. 136) Det er viktig å være klar over at inkludert i overdosetallene er selvmord og feilmedisinering. Forøvrig er det allerede iverksatt en rekke tiltak for å forebygge overdosedødsfall, som LAR medisin, sprøyterom, akutt team, utdeling av motgiftspray ol. Dette har allerede medført en kraftig nedgang i antall overdosedødsfall i Bergen. (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019) Det er ikke sannsynlig at rusreformen, slik forslaget foreligger nå, vil bidra til at overdosetallet reduseres nevneverdig.

Politiet er derfor ikke enig i at norsk narkotika politikk er mislykket, tvert imot tror vi at det er noe av grunnen til at vi fremdeles har et trygt samfunn.

Ungdom under 18 år

Bruk av narkotika blant unge har økt fra 2017. For ungdom på videregående skole var det en markant økning i bruk av cannabis i 2017-2019 (NOU 2019:26, 2019), etter at regjeringen besluttet en rusreform. Politiet ser at ungdommen sin holdning til bruk av narkotika er endret. Holdningen er at bruk av cannabis generelt er mer akseptert, samtidig som den cannabisen som er tilgjengelig er mye sterkere enn den var tidligere, noe som øker helseplager og andre negative konsekvenser av bruk av cannabis. (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019)

Politiet er svært bekymret for konsekvensene for ungdom dersom utvalget sitt forslag blir vedtatt slik det foreligger. Det er særlig to ting vi er bekymret for når det gjelder unge, og det er signaleffekten av avkriminalisering og mangel på sanksjoner som begrenser politiets mulighet til å forebygge.

De fleste i Norge er lovlige borgere og de unnlater å gjøre handlinger som er kriminelle. Slik er det også med ungdom. Det er lettere å være tydelig imot, dersom det er straffbart. Da har både ungdom og foreldrene en legitim grunn til å si nei.

I dag er det slik at ungdom under 18 år som politiet får kunnskap om bruker narkotika, vil bli kontaktet av politiet. Politiet har en hjelperolle overfor ungdom og benytter en rekke ulike hjelpemidler. Ett viktig virkemiddel er bekymringssamtalen. Her skal politiet sammen med ungdommen og verge kartlegge et evt behov for hjelp. Avhengig av situasjonen vil ungdom kun ha den ene samtalen med politiet.

I mer alvorlige tilfeller vil ungdommen bli anmeldt og få en påtaleunntatelse med vilkår. Det vil si at han ikke blir straffet, men får tilbud om oppfølging. Dersom vilkårene brytes kan prosessen starte på nytt. Det å bryte reglene får konsekvenser. For de fleste ungdommene er dette en god løsning, men ikke for alle. (NOU 2019:26, 2019, s. 255) Det må samfunnet lære av og stadig utvikle gode virkemidler for alle. Det betyr ikke at vi skal ta bort det som virker i dag, men vi skal videreutvikle metoder for den gruppen av ungdommer som dagens tilbud ikke virker på. Her er det viktig å ta hensyn til den kunnskapen man har fått gjennom evalueringen av "TIUR"- prosjektet i Ringerike og "Tidlig- ute" i Bergen. Det viser at for velfungerende ungdom har slike tiltak god forebyggende effekt. Ungdommene mener at det å bli tatt av politiet var et konstruktivt vendepunkt. (NOU 2019:26, 2019, s. 222) (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019)

Vi kan ikke forvente at ungdommen frivillig skal oppsøke hjelp. Det klarer heller ikke de voksne misbrukerne.

Utvalget foreslår at politiet fremdeles skal være de som avdekker bruk av narkotika, til tross for at det er avkriminalisert. Samtidig foreslår utvalget at dersom skoler avdekker bruk og besittelse av narkotika blant ungdom, skal skolen ikke involvere politiet. (NOU 2019:26, 2019, s. 292) Det vil medføre at politiet i langt mindre grad vil ha mulighet til for det første å få kunnskap om unges bruk av rusmidler, og for det andre å bidra til å forebygge en uheldig utvikling. Når politiet avdekker at unge bruker narkotika, foreslår utvalget av ungdom over 16 år selv skal få velge om foreldrene skal informeres.

Bekymringssamtalen

Politiet i Vest PD gjennomfører daglig bekymringssamtaler med ungdom der en er bekymret for bruk av ulovlige rusmidler. Bekymringssamtalen kan være et forebyggende tiltak i seg selv, eller en avdekkende samtale som legger grunnlaget for refleksjon og videre oppfølging.

Politiet sin opplevelse er at vi gjennomfører mange gode bekymringssamtaler der samtalen i seg selv legger til rette for endring. Vi har også inne ungdommer i samtaler som ruser seg for mye til at de er i stand til å reflektere. Disse ungdommene velger ofte bort både politiet og bekymringssamtalene.

Verge er stort sett til stede under bekymringssamtalene. Politiet sin opplevelse er at innholdet i samtalen også setter verge bedre i stand til følge opp ungdommen sin.

Noen ganger oppleves bekymringssamtalen å være et forebyggende tiltak i seg selv. Andre ganger så fremkommer det opplysninger i samtalene som resulterer i at politiet oppfordrer ungdommen og verge til å ta kontakt med Utekontakten, helsesykepleier, fastlege, ungdomstjenesten osv. I de aller fleste tilfeller samtykker verge og ungdommen til og ønsker at politiet tar kontakt og henviser dem videre. Dette i de tilfellene der det er høy risiko for gjentatt rus.

I noen tilfeller kreves det at politiet sender en bekymringsmelding til barneverntjenesten.

Ungdom blir svært sjelden hentet med tvang (politiloven § 13) i forhold til bekymringssamtalen. De fleste ungdommer møter frivillig (enten at de blir innkalt pr. telefon eller at vi sender innkalling i posten). Referat fra samtalen er ikke tilgjengelig for andre i politiet. Det er svært strenge regler for hvordan det oppbevares, og kun et fåtall personer har tilgang til referatet.

Signaleffekt

I mandatet slås det fast at *straffeforfølgning av bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk har bidratt til stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting.....*

Det har nok til en viss grad vært riktig for de som er tunge misbrukere. Den erkjennelsen har gjort at politiet har endret praksis og har et mindre fokus på narkotika kriminalitet. I 2018 var antall narkotikasaker i Norge det laveste siden 1997. (NOU 2019:26, 2019)

Det blir også hevdet at straffeforfølgning bidrar til å hindre helsehjelp. Det kan ha vært riktig tidligere, men situasjonen er en helt annen i Norge i dag. I dag brukes det mye ressurser på å fremme helse for de tunge rusmisbrukerne. I Bergen kommune har de siden 2014 hatt en egen

handlingsplan for å få til en helhetlig løsning på åpne russcener, hvor hjelpe- og helseaspektet for de tunge misbrukerne er det viktigste.⁴

Opiater er stoffer som er svært avhengighetsskapende som gir store helsemessige og sosiale skader. Det er strenge regler for å skrive ut slike legemidler. Det at det er forbundet med straffeansvar å bruke og oppbevare opiater illegalt, er et signal om at samfunnet ser alvorlig på det og ikke ønsker slik bruk. Det vil bidra til å redusere antallet som vil eksperimentere med slike stoffer og det har en viktig forebyggende effekt.

Vi mener derfor at det er viktig å gi dette sterke signalet fortsatt, samtidig som vi er enig i at de som er rusavhengige, må få helsehjelp i stedet for straff. De har i dag tilgang til lovlig LAR medisin og opprettelsen av sprøyterom har de facto avkriminalisert bruk og besittelse i tilknytning til sprøyterom.

Signaleffekten vil ha ulik effekt på ulike grupper av samfunnet. Men i avveiningen av hva som er viktigst, så er det å forebygge at man får nye misbrukere det viktigste. Det er avhengigheten som gir de negative virkningene som stigmatisering, marginalisering og sosial utstøting. Signaleffekten har stor betydning i det forebyggende arbeidet.

Hvordan jobber politiet i dag?

Politiet har endret hvordan vi jobber mot narkotikakriminalitet de siste 5 årene. Politiet følger Riksadvokatens pålegg og har ikke fokus på å ta folk med mindre mengder narkotika. I de tilfellene politiet velger å gjøre det, er det utelukkende for å komme i posisjon til å ta de som selger større kvanta narkotika. Det viser også statistikken over registrerte narkotikasaker.

I dag er politiet opptatt av å hjelpe rusmisbrukere. I Bergen kommune har politiet et meget god tverretattlig samarbeid med kommunen og helse, hvor man har en egen handlingsplan for rusmisbrukerne. Kommunen har opprettet flere mottakssentre hvor brukerne får helsehjelp, stell, mat og aktiviteter. Politiet sin strategi er å gjøre det vanskelig å få tak i heroin og å veilede tunge brukere inn i LAR. De kjører dem gjerne til hjelpetjenestene dersom de ønsker det. Politiet har forståelse for at tunge rusmisbrukere trenger helsehjelp. Tunge rusmisbrukere som også selger mye narkotika, blir det opprettet straffesaker på for å bruke straffesaksporet som et forebyggende virkemiddel. Resultatet er at det er en nedadgående trend på heroin i Bergen i dag. (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019)

De aller fleste straffesakene som opprettes for brudd på narkotikalovgivningen der ungdom er under 18 år, blir avgjort med påtaleunntakelse m/vilkår. Mange får tilbud om deltakelse i Tidlig Ute I noen saker blir ungdommene i tillegg fulgt opp med ruskontrakter. Dvs at ungdommene avlegger medisinske rustester hos fastlegen etter avtale med fastlegen, verge og politiet. Noen straffesaker blir avgjort m/ungdomsoppfølging (dersom de har andre typer saker i tillegg, ungdommen har et oppfølgingsbehov og ungdommen vurderes som egnet).

Politiet i Bergen har gode erfaringer med prosjekt "Tidlig ute" som er et tilbud i regi av Utekontakten. Samtalene og oppfølgingen hos Utekontakten er bra for mange av de som deltar og flere av ungdommene er positive til oppfølgingen.

Det opprettes færre anmeldelser for bruk og besittelse av narkotika på ungdom under 18 i Vest PD. Dette fordi politiet er mindre til stede på bruksarenaene og derfor avdekker mindre. Samtidig så har politiet gode samarbeidsrutiner med skoler og andre instanser om hvordan

⁴ SE Status og tilråding, "Nygårdspark.prosjektet" saks nr: 201000063 dok nr 81

følge opp bekymringer for rus. Flere ungdommer som prøver ut narkotika blir fulgt opp i det forebyggende sporet med bekymringssamtaler og andre forebyggende tiltak.

Politiet sin opplevelse er at det er en reell økning i antall ungdommer under 18 år som ruser seg på ulovlige rusmidler og at flere er mer likegyldig til at andre ruser seg. Det viser også trendrapporter. (Berg, Strandmann, Haug, & Flesland, 2019). Politiet mottar mange bekymringsmeldinger fra ungdomsskoler, videregående skoler, helsesykepleiere og foreldre. Det som går igjen er at ungdommene oppriktig tror at spesielt cannabis er ufarlig og at det snart vil bli lovlig.

Kriminalitetsperspektivet og samfunnssikkerhetsperspektivet

Utvalgets forslag har stort fokus på enkeltindividet og mindre på de samfunnsmessige konsekvensene. Det gjenspeiles i forslaget om at alt skal baseres på frivillighet uten at samfunnet skal gå inn med sanksjoner.

Konsekvenser utvalgets forslag kan ha for utviklingen av organisert kriminalitet.

Utvalgets forslag vil gjøre det mindre risikabelt å selge narkotika, noe som vil føre til økt spredningsfare av både "myke" og "harde" stoff. Politiet har erfaring med at selgere raskt tilpasser seg terskelverdier for hvor stor mengde narkotika de kan ha med seg til enhver tid. Det er derfor sannsynlig at selgere på gateplan vil tilpasse mengden stoff de har med seg til terskelverdiene, og at de vil hevde at mengden stoff de har på seg er til eget bruk. Risiko for å bli pågrepet og straffet for salg vil bli betydelig redusert. Dette kan få store konsekvenser for både tilgjengelighet og utbredelse av narkotika. Forskning fra USA viser at legalisering fører til flere misbrukere og en ufarliggjøring av narkotika, med de sosiale og helsemessige konsekvensene det medfører. (NOU 2019:26, 2019, s. 152) En avkriminalisering vil kunne føre til at politiet retter søkelyset mot andre problemområder. Oppdagelsesrisikoen for selgere av narkotika vil således kunne reduseres.

Mange narkotikasaker starter med at politiet bruker straffeprosessuelle virkemidler mot kjøper/selger. Ved å fjerne muligheten for pågrepelse/ransaking vil man i ytterste konsekvens ha mindre mulighet til å bekjempe organiserte kriminelle. Erfaringsmessig skjer salg og kjøp av narkotika på krypterte medier på mobiltelefon. En avkriminalisering vil frata politiet muligheten til å undersøke mobiltelefonen, noe som gjør det vanskeligere å komme videre i hierarkiet for å ta bakmenn.

Hva gjelder betydningen av profitt i miljøene så er det vanskelig å si noe sikkert. Norge er et attraktivt land for de som ønsker profitt. Vi vet at det allerede er knyttet stor profitt til omsetning av narkotika. Det er ingenting som tilsier at dette vil reduseres. En mulig konsekvens av en avkriminalisering kan være at flere aktører kommer på banen. Dersom Norge går fra å ha en streng narkotikalovgivning til å bli et av de mest liberale land i Europa, er det sannsynlig at vi blir et attraktivt marked for utenlandske kriminelle nettverk. Organiserte kriminelle er meget kyniske og utnytter de mulighetene som finnes. Det er fare for at det vil medføre økt gjengkriminalitet, grov vold og drap som følge av kamp om markedet. I tillegg vil det kunne få konsekvenser for samfunnsøkonomi og press og trusler mot offentlig ansatte.

Rus og narkotika har stor betydning for voldskriminalitet. Spesielt kombinasjonsmisbruk gir uforutsigbare reaksjoner hos misbruker. Videre er det ikke sjelden at hyppig og langvarig misbruk utløser psykoser som kan føre til voldsutøvelse.

Det er underrapportering på ran og vold i rusmiljøet fordi man er redd represalier. Det foreligger mye etterretningsinformasjon som beskriver vold og ran innad i de kriminelle miljøene. Kombinasjon av lettere tilgjengelig narkotika og mer bruk av narkotika vil føre til mer vold i narkotikamiljøene. Vi ser allerede i dag at miljøet er blitt hardere. Volden er grovere og det er mer bruk av våpen, kidnapping o.l i disse miljøene. Årsaken til vold er ofte gjeld. Det medfører frykt. I Bergen ser vi at pengeinnkrevere kommer fra Oslo og fra andre steder i utlandet, hvor de har en annen voldskultur.

Det innebærer også at selv om man ikke blir ilagt straffegebyrer eller bøter som sanksjon, vil presset på de pårørende for å betale rusmisbrukerens gjeld være like stort. Det er ikke de offentlige kravene rusmisbrukerne frykter når det er snakk om gjeld, det er torpedoene.

Vurdering av hvorvidt utvalgets forslag vil få de tilsiktede virkningene og mulige utilsiktede virkninger – ut fra et politifaglig perspektiv.

"Regjeringen ønsker å endre myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika fra straff til hjelp, behandling og oppfølging. Regjeringen vil gjennomføre en rusreform for å sikre et bedre tilbud til rusavhengige, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten. "

Ut i fra et politifaglig perspektiv er det lite sannsynlig at utvalgets forslag om avkriminalisering vil få den tilsiktede virkningen regjeringen beskriver i mandatet. Myndighetenes reaksjoner mot personer som tas for bruk og besittelse av narkotika er allerede endret i dag. Rusavhengige blir ikke straffet kun for bruk og besittelse, de får tilbud om helsehjelp. Utfordringen er ofte mangel på kapasitet hos helse og kommunale tjenester.

De utilsiktede virkningene er at flere vil bruke narkotika dersom det blir avkriminalisert. Lover og regler er normdannende. Politiets erfaring er at de fleste norske ungdommer som bruker rusmidler sier nei til bruk av narkotika fordi det er straffbart. Narkotika er avhengighetsskapende, derfor er det så viktig å forhindre at nye ungdommer begynner med det. De sosialpsykologiske konsekvensene er store for de familiene som blir rammet av dette. Politiet sin erfaring er at straff virker, på den måten at det er allmennpreventivt. De fleste borgerne er lovlige og vil ikke risikere straff. En annen utilsiktet effekt kan være at færre rusmisbrukere får helsehjelp. Begrunnelsen for det er at en rusmisbruker svært sjelden frivillig slutter med narkotika. De må blir tatt, før de ønsker hjelp.

En avkriminalisering av besittelse med de terskelverdiene som her er foreslått, vil gjøre det vanskelig for politiet å få lovlig inngang til ransaking, da det ikke er nok med mistanke om oppbevaring av narkotika lenger. Dersom dette forslaget går gjennom vil det kreve mistanke om en viss størrelse på mengde av ulovlig besittelse av narkotika. Det innebærer også at politiet kan ikke bruke narkotikahunder på den måten man gjør i dag.

Hva vil det innebære at politiet kan gi pålegg, som ikke har konsekvenser?

Politiet er statens lovlige utøvende maktorgan. Det at politiet skal kunne gi pålegg, uten at det får konsekvenser dersom det brytes, medfører en endring i autoriteten til politiet. Det kan i ytterste konsekvens endre politiets rolle og det vil svekke politiets autoritet, noe som vil gjøre hverdagen for politiet vanskeligere.

Hva vil en ny ordning for gjeldshåndtering innebære?

Som et ledd i rehabiliteringen av rusmisbrukere foreslår utvalget lempningsregler for offentlig gjeld. Namsfogden i Bergen erfarer at økonomiske problem vanskeliggjør rehabilitering fra rusavhengighet, og reetablering i samfunnet. Det er således gode grunner for å ha regler som gjør at personer som er under rehabilitering for rusavhengighet lettere kan komme ut av de økonomiske vanskene svært mange rusavhengige er i.

Forslaget i kapittel 18 reiser en del problemstillinger som ikke blir besvart i utredningen, og det bør bearbeides grundigere.

Utvalget avgrensner personkretsen til personer som har "langvarig narkotikaavhengighet" (NOU 2019:26, 2019, s. 357) Det vil være urimelig og uheldig dersom slike lempningsregler bare skal gjelde personer som lider av narkotikaavhengighet, mens personer som er under rehabilitering for alkoholisme eller spillavhengighet ikke skal komme inn under lempningsreglene.

Utvalget mener kravene som skal omfattes av ordningen bør være kravene til det offentlige. Det er ikke gjort avgrensninger, slik at forslaget synes å gjelde alle offentlige krav. Kravene vil således omfatte barnehage, SFO, legevaktregninger, skatte- og avgiftskrav, bøter, bidragsforskudd, erstatning, husleie. Altså alt fra privatrettslige krav med det offentlige som kreditor, via skatte- og avgiftskrav til straffekrav som bøter. I dekningslov og gjeldsordningslov har offentlige krav ulik prioritet og status.

Så langt Namsfogden i Bergen kjenner de ulike lempningsreglene, så har de ulike offentlige organ anledning til å lempe krav, bortsett fra straffegjeld, der lemping må skje i statsråd. Lempningsregler som ikke omfatter straffekrav vil således ikke få den effekten som utvalget ønsker.

Forholdet til gjeldsordning:

Etter dagens gjeldsordningslov er det (litt forenklet sagt) bare to typer krav som ikke kan bli omfattet av gjeldsordningen, det er krav som er begrunnet i straffbar handling, og bidragsforpliktelse. Utvalget sitt forslag endrer dette prinsippet.

Spørsmålet er om den foreslåtte lempingen må skje før en kan søke gjeldsordning, eller om kravet skal kunne omfattes av gjeldsordning. Vår erfaring med rusmisbrukere både før, under og etter rehabilitering tilsier at de i de aller fleste tilfelle har gjeld til andre enn det offentlige.

Det betyr at de aller fleste som vil komme inn under forslaget til utvalget, vil ha økonomiske problem som vil gjøre det vanskelig å reetablere seg i samfunnet, selv om de har fått de offentlige kravene slettet, eller betydelig lempet.

Dersom en får de offentlige krav slettet før gjeldsordning, vil det føre til at det blir mer til fordeling til private kreditorer, uten at gjeldsordningen vil bli særlig lettere å gjennomføre for skyldneren.

Det vil etter derfor være nødvendig å utrede følgende nærmere:

- Personkrets (kun de som ev avhengig av narkotika?)
- Hvilke offentlige krav ? (også straffekrav)
- Forholdet til eksisterende lempningsregler for offentlige krav
- Forholdet til gjeldsordning (andre kreditorer)

Hvilke konsekvenser får utvalgets forslag for politiets forvaltningsvirksomhet og utlendingssakene.

Overordnet

Forvaltningsoppgavene sorteres i hovedsak under fem fagområder:

- Den sivile våpenforvaltningen
- Norske pass og Nasjonale ID-kort
- Førerkort og kjøreseddel
- Vaktelskaper og ordensvakter
- Arrangementer og demonstrasjoner

Den gjennomgående vurdering som forvaltningen skal ta stilling til ved innvilgelse/avslag/tilbakekall er om søker/innehaver er skikket til inneha en tillatelse gitt av politiet. Skikkethetsvurderingen omfatter vurderingen av søkers/innehavers edruelighet.

Metodikk

Forvaltningen benytter avslag på søknad og administrativt tilbakekall av tillatelser i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Siden 2014 har Vest PD arbeidet primært etter metodikken Forebygging gjennom forvaltning. Målsettingen er å forebygge alvorlig kriminalitet ved å tilbakekalle tillatelser gitt av politiet fra personer som ikke lengre oppfyller vilkårene for å ha tidligere innvilgede tillatelse.

Innenfor førerkort, kjøreseddel, ordensvakt og vaktelskap er hovedmengden av saker om tilbakekall begrunnet i søkers/ innehaver rusbruk/rushistorikk. Hva gjelder våpen er en vesentlig del av avslag/tilbakekall begrunnet i søkers/innehavers rusbruk/rushistorikk.

Saksopplysninger i forvaltningssaker

- Opplysninger fremkommet under avhør
- Klinisk undersøkelse /analyseresultat
- Forelegg/dom
- Politiets operasjonslogg

For forvaltningens side er forholdets straffbarhet i seg selv ikke av betydning. Straffbarheten danner likevel grunnlaget for forvaltningssaken fordi opplysninger i straffesaker belyser en bilfører, drosjesjåfør, våpeninnehaver mv. skikkethet (edruelighet) til å inneha tillatelsen.

Konsekvenser

I tiden fra 2014 og til dags dato har forvaltningen i Vest PD tilbakekalt i overkant av 2 000 tillatelser på bakgrunn av at tillatelsens innehaver ikke oppfyller lovens krav til skikkethet på tilbakekallstidspunktet. Det legges til grunn av om lag 1 400 av saken helt eller delvis er begrunnet i innehavers forhold til rusmidler.

Ved en innføring av rusreformen slik den fremkommer av høringsforslaget vil forvaltningen ikke ha informasjonsgrunnlag til å benytte forvaltningshjemplene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet etter dagens metodikk eller i dagens størrelse. De mest alvorlige sakene, herunder saker etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd, vil forvaltningen, i all hovedsak, ikke ha grunnlag for å opprette. Politiets mulighet til å forhindre og forebygge alvorlig kriminalitet ved bruk av forvaltningshjemplene vil således betydelig reduseres.

Utlendingsfeltet:

Politiets primærstrategi er forebygging. Seksjon for Utlendingskontroll i Vest PD har gjennom mange år forebygget kriminalitet ved å pågripe og følge opp kriminelle utenlandske statsborgere som er tatt og straffet med bot for besittelse av forskjellige typer narkotika.

De utenlandske kriminelle er tilpasningsdyktige når det gjelder kvantum opp mot grense for forelegg eller fengsling og blir ofte kun pågrepet med mindre mengder. Vår erfaring tilsier at det de besitter av narkotika ofte ikke er til eget bruk, men til salg. Utlendinger som blir straffet for brudd på narkotikalovgivningen kan bli bort- eller utvist, avhengig av mengde og type stoff.

Utvalgets forslag til terskelverdier er meget høye og er i følge dagens praksis mengder som kan gi fengselsstraff og kan medføre utvisning. Utvisning er meget forebyggende opp mot det totale kriminalitetsforebyggende arbeidet politiet hele tiden jobber for.

Dersom utvalgets flertallsforslag blir fulgt og lagt til grunn, vil dette kunne medføre en stor økning av utenlandske borger som straffritt vil kunne være i besittelse av narkotika. Politiet vil da ikke har samme hjemmel for bort- og utvisning, dersom man ikke klarer å bevise salg, noe som krever en mye større politiinnsats. Retur av kriminelle utenlandske borger har vært og er fortsatt ett av hovedsatsningsområdene til Politiets Utlendingsenhet.

Hva betyr forslaget for samfunnssikkerhet?

I Norge er levestandarden høy og kjøpekraften god. At Norge får det mest liberale lovverket knyttet til narkotika i Europa vil kunne gjøre landet vårt til et enda mer attraktivt marked for organiserte kriminelle nettverk. Avkriminalisering vil kunne medføre et potensielt marked for organisert narkotikahandel og medfølgende samfunnstruende kriminell aktivitet.

Ulovlige rusmidler skaffes gjennom illegalt salg, således bygges det oppunder til dels alvorlig kriminell aktivitet, selv om kjøp i seg selv ikke er straffbart. Dette medfører også at personer, som i utgangspunktet ikke har tilknytning til kriminelle miljø vil ha en grunn for slik kontakt og relasjon. Det kan medføre økt fare for kriminell påvirkning også på arbeidsplassen, som i seg selv kan være av samfunnskritisk karakter.

Avkriminalisering vil trolig øke muligheten for rekreasjonsbruk blant personer i arbeidslivet da det ikke er fare for straff og således ufarliggjøres. Det er vanskelig å skille ut personer som er ruset på narkotika da det generelt er lite kunnskap om dette. Det er derfor utfordrende for en arbeidsgiver å skille ut ansatte som ruser seg på jobb i forkant av hendelser, dette fordi rusen er vanskelig å oppdage. Dersom politiets mulighet til å varsle arbeidsgiver om bruk av narkotika bortfaller, er det sannsynlig at dette vil øke faren for ulykker og uønskede hendelser. Dette vil spesielt gjelde det som omtales som "rekreasjonsbruk".

Avkriminalisering av rekreasjonsbruk vil øke mulighet for at personer i samfunnskritiske stillinger møter ruset på jobb, og at jobbutførelsen påvirkes av rusen. Når stoffet fremstilles

og selges illegalt kjenner man ikke styrken på rusmiddelet, og kan ikke forutse hvordan rusen blir eller hvor lenge den påvirker brukeren. Dette gjelder uavhengig av regler knyttet til pliktmessig avhold, fordi politiet ikke har adgang til å varsle om bruk. Det åpner for økt fare for alvorlige feil med kritiske konsekvenser.

Ettervirkninger fra rekreasjonsbruk vil også kunne medføre økt fare for feil, man vet at det ofte brukes andre rusmidler for å utligne uønsket effekt og for å redusere de ytre tegnene på rus. Det påvirker i stor grad personens kognitive tilstand. Rusmidlene som foreslås avkriminalisert kan medfører at personer i ruset tilstand utgjør en fare både for seg selv og for samfunnet. Virkestoffene kan gi psykoselignende tilstander med fysisk utagerende atferd. Politiet ser en økning i oppdrag knyttet til alvorlig kriminalitet der gjerningspersonen er ruset på ett eller flere rusmidler.

Politiet er i dag pliktig til å føre register over straffereaksjoner jf. Politiregisterloven § 9. Utvalget foreslår at politiets kjennskap til bruk og besittelse av narkotika innenfor terskelverdiene ikke skal oppføres i noe register og heller ikke komme på en politiattest eller vandelsattest. Utvalget ønsker også å gi ny lov tilbakevirkende kraft ved å slette opplysninger om allerede ilagte reaksjoner for bruk/besittelse. Det vil få meget store konsekvenser for alle de yrkene hvor det i dag kreves politiattest/vandelsattest. Det vil også medføre at personer som bruker narkotika ikke blir registret noe sted. Det er ikke i tråd med Portugalmodellen.

En slik mangel på register vil ha stor betydning for politiets forebyggende arbeid, særlig gjennom forvaltning, men også i etterretningsøyemed. Politiet vil ikke lenger kunne forhindre at rusmisbrukere skal ha retten til å inneha førerkort, kan ikke vurdere egnethet for ulike former for lisenser eller for å inneha våpenkort. Det vil påvirke sikkerheten i vaktelskap, kjøreskole, oljeinstallasjoner, luftfarten, Forsvaret og politiet for å nevne noen.

Politiet vil miste oversikten over personer som til stadighet bruker farlige narkotiske stoffer som kan føre til blant annet rusutløste psykoser, svikt i det kognitive handlingsmønsteret, dårligere reaksjonsevner osv. Risikoen for alvorlige uønskede hendelser, som kunne vært avverget, vil øke.

Konklusjon

Vest er PD enig i at rusmisbrukere skal få hjelp. Straff vil ikke ha ønsket effekt for dem. Men straff har en forebyggende effekt for de andre i samfunnet. Avkriminalisering slik som forslaget foreligger vil føre til økt bruk av narkotika med de store samfunnsmessige konsekvensene det får.

Hovedpunktene i politiets innvendinger er dette:

- Forslaget bør kun omfatte rusavhengige
- Forslaget må ikke gjelde for ungdom under 18 år, det vil medføre en fortsatt økning i bruk av narkotika hos unge
- Det må følge sanksjoner med reformen, slik som i Portugalmodellen
- Besittelse av narkotika bør fremdeles være straffbart, men kan nedkriminaliseres for rusavhengige
- Terskelverdiene som er foreslått er for høye
- Det må føres register over bruk og besittelse som kommer på politiattest/vandselsattest
- Ny lov må ikke ha tilbakevirkende kraft

- Forslaget slik det foreligger vil gjøre Norge til et attraktivt land for utenlandske kriminelle nettverk
- Bergen kommune, sammen med helse og politiet har utviklet en god handlingsplan som oppfyller regjeringens intensjon med rusreformen innenfor dagens lovgivning. Påtaledirektiv gir muligheter for de facto avkriminalisering i særlige tilfeller.
- Utvalget har ikke vurdert de samfunnsmessige konsekvensene av forslaget godt nok. Det har fokus på individ og ikke samfunn.

Litteraturliste

- Berg, E. K., Strandmann, U., Haug, T., & Flesland, L. (2019). *Føre Var Rustrender i Bergen*. Bergen: KoRus Vest.
- Bjørger, T., & Myhrer, T.-G. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Oslo: Politihøgskolen.
- Hauge, R. (1996). *Straffens begrunnelse*. Oslo : Universitetsforlaget.
- NOU 2019:26. (2019). *Rusreform - fra straff til hjelp*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.