



arodpolicies.org

arod@arodpolicies.org

Emilie Enger Mehl (Sp)

Justis- og beredskapsminister

04. juli 2022

Konstitusjonelt ansvar for straff i ruspolitikken

Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk (AROD) viser til [svar](#) fra Justis- og beredskapsdepartementet om ansvar for menneskerettigheter i ruspolitikken. Vi takker for departementets perspektiv på straffens legitimitet, men Justis ivaretar ikke prinsipielle motforestillinger. Behandlingen av straffespørsmålet viser i stedet hvorfor et oppgjør med en blindsoner er nødvendig for å stanse vilkårlig forfølgelse, og vi ber om avklaring.

1. Forsvaret av straff i ruspolitikken

Når det gjelder narkotikaforbudets forhold til menneskerettighetene, viser Justis- og beredskapsdepartementet til Høyesteretts dom av 8. april 2022. Justis hevder at «Dommene kaster lys over spørsmålet om straff for narkotikaovertridelser er i strid med menneskerettighetene», ettersom Høyesterett på spørsmål om domfellelse ville være i strid med bestemmelsene om respekt for privatlivet og familielivet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, slik at den tiltalte måtte frifinnes, finner at «straff for befatning med narkotika forfølger generelt et legitimt formål».

Justisdepartementet hevder på grunnlag av dette at det er «på det rene at straff er i samsvar med loven», og det må ha vært en lettelse for regjeringen at landets øverste domstol kom til unnsetning. Justisministeren har i [representantforslag](#) trukket i tvil rusreformutvalgets konklusjon at straff for rusbruk er uforholdsmessig, og før HR-2022-731-A var alt Justis kunne vise til for å forsvare



cannabisforbudet en [upublisert](#) masteroppgave fra en svensk medisin student. AROD advarer imidlertid ansatte mot å forplikte seg til Arbeiderpartiets partiprogram. I debatten om [forholdsmessighet](#) bruker Ap rådgivere som fremstår stadig mer isolert, og om Justis- og beredskapsdepartementet vil ha et sikkert fundament for straff i ruspolitikken er ikke Høyesteretts behandling å bygge på.

1.1. Høyesteretts svik mot menneskerettigheter

Justisdepartementet beskriver HR-2022-731-A som en «prinsippavgjørelse», men Høyesterett vurderte ikke forholdet til menneskerettighetene. Hadde Høyesterett sikret rettigheter ville domstolen levert en forholdsmessighetsanalyse, slik internasjonale [anbefalinger](#) tilsier, men Høyesterett brukte lovgiversignaler for å fastsette terskelverdier for straffrihet. Ingen menneskerettsanalyse fungerer slik.

Terskelverdier skiller ikke bruk fra salg og gir bare mening så lenge forbudstilhengere vrir loven om tilbud og etterspørsel til en offer- og overgriperkontekst. Det er slik cannabisbrukere umyndiggjøres og selgere demoniseres, men hvordan er forskjellsbehandlingen fra alkohol gjort rede for? Hvorfor trenger cannabisbrukere umyndiggjøring og tvang, mens alkoholbrukere kan overlates til egen dømmekraft? Hvorfor ikke overføre erkjennelsene fra alkoholpolitikken på andre stoffer?

Høyesteretts behandling tilbyr ingen svar og tilfredsstillende ikke kravene til kvalitetssikring på rusfeltet. Vi ser dette på legitimering av straff, for hvordan kommer retten frem til at straff er i samsvar med loven? *Jo, Høyesterett mener at straff for befatning med narkotika forfølger et legitimt formål ut fra Justis- og beredskapsdepartementets drøfting i Ot.prp.nr.22 (2008–2009).* På side 93 og 94 gir Justis sin forklaring på hvorfor departementet ikke vil ta til følge forslaget fra Straffelovkommisjonens flertall om å avkriminalisere bruk av narkotika. Gode grunner må til for å avvise et fagpanel som påpekte byrden ved straff og forskjellsbehandling mellom brukere av lovlige og ulovlige stoffer. Allikevel, dette er Justisdepartementets vurdering:

Flertallet i Straffelovkommisjonen fremholder at siden bruk av alkohol og tobakk er straffri, bør også bruk av narkotika være straffri. Departementet deler ikke dette synet. Som mindretallet i Straffelovkommisjonen mener



departementet at selv om bruk av visse typer rusmidler er tillatt, er dette noe som snarere taler mot enn for å tillate flere skadelige stoffer.

Behovet for beskyttelse av barn og unge har alltid vært forbudstilhengernes mantra. «At vi tillater ett skadelig rusmiddel, betyr ikke at det er lurt å slippe løs flere», er argumentet som Justiskomiteen og Justisdepartementet i 2009 brukte for å begrave straffelovkommisjonens forslag om avkriminalisering, men enhver jurist vet at det er en frihetspresumsjon i grunnloven, så hva opprettholder skillet mellom lovlige og ulovlige stoffer? På hvilket grunnlag reverseres frihetspresumsjonen?

Høyesterett nøyer seg med å vise til Justisdepartementets «samlede vurdering», men det holder ikke å forsvare straff på rusfeltet med «allmennprevensjon», «beskyttelsen av folkehelse», eller «grunnleggende verdier».

Stadig flere, inkludert rusreformutvalget, hevder at forbudet ikke har redusert tilbud eller etterspørsel, men påført samfunnet uheldige tilleggsomkostninger, som økt kriminalitet, stigmatisering, sykkelighet, og dødelighet. Hvis dette er tilfellet, har forbudet et problem, og før Høyesterett (eller Justisdepartementet) avgjør spørsmålet om legitimt formål, må det avklares om straff har sikret folkehelsen eller ytterligere redusert livskvalitet for alle involverte: Om kuren (forbudet) er verre enn sykdommen (narkotikabruken) er straff åpenbart ikke egnet til å forfølge et legitimt formål, men Høyesterett hopper over det grunnleggende.

Heller enn å se om det finnes gode grunner for å straffe rusbrukere, tar Høyesterett for gitt at gode grunner eksisterer og at det er opp til staten å straffe som den vil. Slik videreføres fordommene som bygde narkotikaforbudet, og det er spesielt kritikkverdig at Høyesterett vektlegger «lovgiversignalene ved reaksjonsfastsettelsen» når rusreformutvalget, i sin rapport, viser at offentlig panikk har vært førende.

Det er en opplagt sammenheng mellom dette fenomenet og menneskerettsbrudd. I den grad panikk har preget politikken, vil ikke prinsipper som selvbestemmelse, likhet, forholdsmessighet, og frihetspresumsjon være tilstrekkelig vektlagt, og samfunnet vil ha et overdimensjonert straffe- og kontrollapparat. Det er dette AROD mener er tilfellet i dag, og hadde Høyesterett bygd analysen på



menneskerettprinsippene ville avstanden mellom lov og rett og rett og galt vært avgjort. I stedet, ved å vektlegge lovgivers signal og Justisdepartementets avvisning av Straffelovkommisjonens arbeid, videreføres offentlig panikk, og de forfulgte forblir uten effektivt rettsmiddel.

1.2. Justisdepartementets drøfting i Ot.prp.nr.22 (2008–2009)

Etter Høyesteretts dom er Justisdepartementets drøfting i Ot.prp.nr.22 (2008–2009) basis for videreføring av straff på rusfeltet. Vi må derfor se til side 93 og 94 om vi vil vite mer om fundamentet for straff i ruspolitikken, men det er lite betryggende lesning. I Ot.prp.nr.22 (2008–2009), forklarer departementet at «de narkotiske stoffer står . . . i en annen historisk og kulturell stilling», men kultur er ikke god grunn til å straffe. Vi må derfor lete etter andre grunner, og departementet viser til signaleffekten:

Departementet legger . . . betydelig vekt på at avkriminalisering vil gi et uheldig signal overfor unge personer i en valgsituasjon. En avkriminalisering kan oppfattes slik at narkotikabruk ikke lenger anses som skadelig eller farlig, jf. Ot.prp.nr.90 (2003–2004) side 89. Et slikt signal er uheldig når handlingen fortsatt anses som uønsket.

Departementets vektlegging av signaleffekten er ankret i Ot.prp.nr.90 (2003–2004), men etter NOU 2019:26 har videreføring av straff en tvilsom normdannende status. Rusrapporten viser at offentlig panikk har formet politikken, at forbud må forsvares, og at grunnlaget for straff, etter en omfattende gjennomgang, ikke holder mål. Utredningen er det mest grundige arbeidet gjort av norske myndigheter og finner ingen forbindelse mellom straff og narkotikabruk:

Etter utvalgets vurdering gir den beste tilgjengelige kunnskapen et nokså klart grunnlag for å konstatere at kriminalisering av bruk av narkotika har utilsiktede negative virkninger. Samtidig synes det ikke å være godt empirisk belegg for en eventuell preventiv effekt av straffleggingen, i hvert fall ikke en effekt det ikke er grunn til å tro kan oppnås gjennom bruk av alternative virkemidler. Etter dette kan utvalget ikke se at begrunnelseskravet for strafflegging av disse handlingene er oppfylt. (s. 30)



Det er altså uklart om forbudet signaliserer godartet overformynderi eller om borgerne bør ta ansvar for eget bruk. Arbeiderpartiet og rusreformutvalget er uenige i om politikernes umyndiggjøring er nødvendig eller om statens innsats for folkehelsen gjør mer skade enn nytte, men en ting er sikkert: I den grad politikken baseres på feilslåtte totalitære premisser, signaliserer forbud det motsatte av hva storting, regjering, og departement ønsker, og ingen er tjent med dette.

Departementet gjør derfor klokt i å avklare hva slags «signal» en politikk egentlig sender når staten kriminaliserer uproblematisk rusbruk, gjør rusbruk mer farlig enn nødvendig, og straffer selgere av mindre farlige stoffer enn dem staten selv selger. Tradisjonelt er å straffe folk for atferd som er mindre skadelig enn lovlig regulert atferd et tegn på religiøs fanatisme mer enn fornuftsbasert bekymring, så hvordan er ruspolitikken forskjellig fra vilkårlig forfølgelse? Hvorfor trenger vi et forbud for å hjelpe cannabisbrukere, men ikke et alkoholforbud for å begrense skadene som alkohol påfører samfunn og lokalmiljø? På hvilken måte er forbudet nødvendig i et moderne samfunn?

Verken Justisdepartementets eller Høyesteretts behandling gir svar. Høyesteretts vurdering av likhetsprinsippet viser til Stortingets bearbeidelse av rusreformen, hvor problemstillingen ikke fikk oppmerksomhet, og domstolen belyser ikke forskjellsbehandlingen mellom brukere av lovlige og ulovlige stoffer. Heller ikke Justisdepartementets samlede vurdering i Ot.prp.nr.22 (2008–2009) er tilfredsstillende. Vi vet bare at «noe» taler imot likebehandling på rusfeltet, og at «Departementet er enig med Forbundet Mot Rusgift i at samfunnets behov for beskyttelse mot en stadig større narkotikatrafikk, medfølgende sosiale problemer, vinningskriminalitet og utrygghet, med styrke taler for fortsatt å oppstille straff».

Justis viser i denne sammenheng til «at Sanksjonsutvalget i NOU 2003:15 side 268 – 269 legger til grunn at befatning med narkotika – bruk og besittelse – er en så alvorlig overtredelse at kvalifikasjonskravet for å ta i bruk straff er oppfylt», men departementet bør ikke vektlegge denne rapporten. Siden NOU 2003:15 har rusreformutvalgets NOU 2019:26 konkludert med det motsatte på et langt bedre grunnlag, og ifølge rusutvalget kan selv «innføringen av straffelignende administrative gebyrer etter omstendighetene komme til å stå i et motsetningsforhold til innbyggernes rett til privatliv mv. og retten til helse». (s. 176)



Om dette er uforholdsmessig, hva med dagens strafferammer? Flere grunnlovsdomstoler har ankret retten til cannabisbruk i selvbestemmelse, og om det er gode nok grunner til å velge andre rusmidler enn alkohol, hvorfor blande statens maktapparat inn i uproblematisk rusbruk? Hvorfor skal brukere risikere straff og problemene som følger av et illegalt marked? Hvordan kan bruken av Straffelovens §§ 231 og 232 forsvares når stadig flere land regulerer cannabismarkedet?

Justisdepartementet må ikke vike for vanskelige spørsmål. Det er slike spørsmål som avklarer et rettighetsbilde og vern av svakerestilte grupperinger er en grunnleggende del av statens ansvarsoppgaver. Straffelovkommisjonen la til rette for slik beskyttelse, men Justis mente at flertallet anla «en for snever forståelse av skadefølgeprinsippet» ved kun å vektlegge de «direkte skadevirkningene» overfor brukerne.

Justisdepartementet har et problem med slik argumentasjon fordi det samme er tilfellet for alkoholbruk, overspising, abort, og motorsykkkelkjøring: i den grad slike aktiviteter øker i omfang vil en viss skade medfølge, så på hvilket grunnlag forbeholdes slik logikk for illegale stoffer spesielt? Om kvinners råderett over egen kropp veier så tungt at ikke ektemann, barn, familiemedlemmer, eller samfunn har noe å si på en beslutning om abort, hvordan kan staten nekte selvbestemmelse i spørsmål om rusbruk? Ingen forklart hvordan ulike stoffmengder avgjør om brukere skal sykkeliggjøres eller demoniseres, og om spredningsfaren ikke er større enn for alkohol, hvordan rettferdiggjøre straff opp til 21 år?

I den grad svar uteblir, vil AROD holde Justisdepartementet ansvarlig for videreføring av vilkårlig forfølgelse. Siden Høyesterett avviste prøvelsesretten i 2010, er 460.000 straffesaker konstitusjonelt [omstridt](#), og avvisningen av straffelovkommisjonens flertall fremstår uten troverdighet etter NOU 2019:26, som er langt mer grundig i sin analyse enn HR-2022-731-A. Det er betenkelig at en tradisjon har fått utvikle seg hvor politikerne ustraffet ser vekk fra ekspertutvalg på rusfeltet, for som NOU 2019:26 bekrefter:

Hvorvidt det fantes empirisk bevis for at bruk av straff faktisk hadde hatt en preventiv effekt, og om avskrekking hadde vært et virkningsfullt virkemiddel



*for å redusere rusmiddelbruk blant unge, ble ikke drøftet i denne forbindelse.
(s. 53)*

Det er ingen overraskelse at politikerne ikke tok straffelovkommisjonens arbeid til følge. I alle land har forbudet vokst frem mot bedre viten, og i over 20 år har Storting og regjering trenert fremveksten av menneskerettigheter i ruspolitikken. NOU 2019:26 kapittel 3 viser hvilken forakt for forskning og data som følger med forbudslinjens prosjekt, men Høyesterett ser vekk fra dette. Domstolen betviler ikke Justisdepartementets visdom når straff videreføres mot faglige anbefalinger, men realiteten er at Justisdepartementet viderefører straff på tilbakeviste premisser. Ikke bare brukes «kultur» flere ganger for å rettferdiggjøre forskjellsbehandling på rusfeltet, men departementets vurdering fra 2009 legger for dagen en utdatert holdning til straff i oppdragelsens navn. Som departementet anfører:

Det er ikke bare tale om straffens avskrekkende funksjon. Kriminaliseringen av narkotikabruk er etter departementets oppfatning også viktig for å markere grunnleggende verdier i samfunnet. Straffen utgjør slik sett et viktig element i den pedagogiske påvirkning som samfunnet ellers står for, for eksempel i hjem og skole.

Dette er hva vi sitter igjen med når rettferdiggjøringen av straff er gjennomgått. Justis viser til forbud og straff som nødvendig for vern av samfunnets moral, men representerer dette verdier som Justisdepartementet vil formidle? Troen på voldens oppdragende effekt er for lengst utgått på dato i psykologien og kriminologien, og vi går ut ifra at Justisministeren og ansatte ikke bruker slike virkemidler mot barna sine. I ruspolitikken forstår stadig flere at straff skader, så når skal Norge få en Justisminister som tar konsekvensene?

2. Kriminalisering vs. regulering

Menneskerettighetene begynner ikke å virke den dagen staten anerkjenner dem. Menneskerettighetene får effekt den dagen forfulgte grupperinger krever rettsstatens garantier, hvilket er over 13 år siden, men Høyesterett gjør ingenting for å sikre et stadig mer omdiskutert juridisk landskap. Det er derfor viktig at Justisdepartementet raskt kommer på banen, slik at terskelverdier ikke viderefører vilkårlig forfølgelse, og Justis skriver til AROD at «Regjeringens forebyggings-



og behandlingsreform for rusfeltet vil forankres i en melding til Stortinget som etter planen skal legges frem i 2023. Som ledd i reformen vil også behovet for lovendringer vurderes»: Betyr det at et regulert marked er del av undersøkelsen?

Justis sier at «Regjeringen går imot en generell avkriminalisering av befatning med narkotika til egen bruk», og AROD forstår dette. Avkriminalisering er vanskelig å skille fra statlig beskyttet mafiavirksomhet, ettersom det kriminelle markedet vil øke i omfang samtidig som kampen mot narkotika blir meningsløs. Ingen tenkende mennesker vil gi organisert kriminalitet bedre forfeste, men hvorfor holde på straff? Hvorfor ikke se til alkoholpolitikken?

I et kriminelt marked er det ingen kvalitetssikring, ingen beskyttelse mot svindel og ran. Om regjeringen, som Aps partiprogram sier, vil «sikre en bedre livssituasjon og verdighet og redusere stigma for personer med rusproblemer», og ønsker føre en «kunnskapsbasert» ruspolitikk som «gjør det trygt å be om hjelp», er det forsvarlig å utelukke regulering? Kunne ikke et kontrollert marked gjort hverdagen tryggere for samfunnet og enklere for politiet? Kunne det ikke redusert kriminalitet, sykdom, vold, lidelse, stigma og død?

AROD spør fordi en mer helhetlig ruspolitikk ville tjent det norske folk. Justisministeren vil for eksempel hindre at unge verves til kriminelle gjenger, men forbudet dyrker kriminalitet. Mange unge foretrekker cannabis heller enn alkohol og kriminalisering sørger for at de må omgås kriminelle. Jo bedre kontakter desto bedre kvalitet og tilbud, men til en pris av kaos og usikre fremtidsutsikter. De fleste som sitter på lengre dommer er derfor brukere, ikke bakmenn, og myten om narkotikahaien er politisk fiksjon. Allikevel gjør forbudet brukere til selgere, og senere til innsatte, samtidig som et marked verdt hundrevis av milliarder overlates til kriminelle. Kan ikke ungdommen beskyttes bedre gjennom et alternativ til kriminalitet? Kan ikke et regulert marked fjerne spenningen ved de forbudte stoffene?

Det er i disse baner Canada, Tyskland, Thailand, Uruguay, Malta, Mexico, og andre nasjoner tenker når konvensjoner brukes for å forsvare regulering av cannabismarkedet. Et mer helhetlig perspektiv kunne også spart politikerne for den utfordring som det er å skille brukere fra selgere og problembruk fra rekreasjonsbruk. Det finnes ingen gode svar på hvordan dette skal løses, men om



målet er å få ned overdoser og hjelpe de som trenger det, er ikke et regulert regime det som i størst grad fjerner skam og stigma? Er det ikke det som i størst grad trygger brukere?

Verken Høyesterettsdommen eller Justisdepartementets vurdering i Ot.prp.nr.22 (2008–2009) går inn i dette bildet. I stedet reverseres frihetspresumsjonen og slik videreføres offentlig panikk og menneskerettsbrudd. Riksadvokaten har som følge av dette avdekket systematiske overgrep i mindre alvorlige narkotikasaker, men en blindsoner består og Justisdepartementet bør forsikre seg om at straff kan forsvares heller enn å la Arbeiderpartiets partiprogram styre departementet vekk fra konstitusjonelle farvann. At forbudet en gang ble innført for at Norge skal overholde sine folkerettslige forpliktelser, er ikke et holdbart argument for videreføring av straff, spesielt ikke etter rusrapporten. De som viderefører straff, gjør dette på tilbakeviste premisser, og jo lenger det går før de forfulgte får et effektivt rettsmiddel desto mer alvorlig blir nødvendigvis også etterspillet.

Heller enn å vise til en vurdering som fremstår svakere over tid, ber AROD derfor departementet ta styring på en politisk prosess utenfor rettsstatens kontroll. Offentlig panikk er påvist, og i den grad regjeringens rådgivere ikke kan besvare [spørsmålene](#) som AROD har stilt Justisminister, bør Justisdepartementet revurdere sitt ståsted idet en avvisning av straffelovkommisjonens og rusreformutvalgets flertall absolutt ikke er et holdepunkt verdt å bygge på.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading 'Roar Mikalsen', is placed on a light pink rectangular background.

Roar Mikalsen
Leder for AROD