



Kontroll- og konstitusjonskomiteen

1. januar 2023

Manglende sikring av menneskerettigheter i ruspolitikken

Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk (AROD) informerer om at problemet med vilkårlig forfølgelse og vilkårlig fengsling på rusfeltet fortsetter, takket være manglende legalitetskontroll. Vi vil i det følgende sannsynliggjøre at straffelovens §§ 231 og 232 bryter mot menneskerettigheter, at et effektivt rettsmiddel uteblir fordi Høyesterett har sviktet sitt ansvar for oppfølging av forvaltningsvedtak, og at Riksrett er nødvendig for å trygge rettsstaten.

Innledning

Rusreformutvalgets mandat var å undersøke om den foreslåtte lovgivningen var forenelig med menneskerettighetene. Den foreslåtte lovgivningen innebar umyndiggjøring av rusbrukere og straff for befatning med mer enn noen brukerdoser, hvilket innebar at staten måtte vise at dette er nødvendig i et moderne samfunn. AROD informerte [Helseministeren](#), [Helse- og omsorgskomiteen](#), samt [Rusreformutvalget](#) om viktigheten av en analyse som vurderte rettighetene til de forfulgte på rusfeltet i sin helhet, men fordi regjeringen var klar på at forbudet skulle bestå ble dette ikke gjort.

Responsen fra Helse- og omsorgsdepartementet [var](#) at «når det en gang skal utarbeides en ny handlingsplan og/eller stortingsmelding om rus, så vil vi med all sannsynlighet gjøre øvelsen og sjekke den mot menneskerettigheter». Fra Rusreformutvalgets side [sørget](#) førstestatsadvokat Runar Torgersen for at NOU 2019: 26 opprettholdt en blindsoner. Om forbud var forenelig med menneskerettigheter ble ikke belyst, men rusrapporten bekreftet det manglende grunnlaget for straff:

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)



Rusreformrapporten er altså et problem for de som vil straffe på rusfeltet. Straff må begrunnes, ellers er det overgrep, men rapporten er lite betryggende lesning. I kapittel 3.2 og 3.3 brukes ord som «offentlig panikk», «uproporsjonalt bilde», «misvisende forestillinger», «feilinvestering i straff», og «virkelighetsresistent misgjerning» for å oppsummere ruspolitikken utvikling. Vi har å gjøre med en politikk preget av «moralsk indignasjon og hevnmotiver», «stereotype fremstillinger», og hvor «vitenskapelige konstruksjoner av narkotikaproblemet har spilt en underordnet rolle». «Panikk» brukes flere ganger og kunne ikke vært førende om menneskerettigheter var tilstrekkelig vektlagt.

I kjølvannet av NOU 2019: 26 ble [Helseministeren](#), [Helse- og omsorgskomiteen](#), samt [Kontroll- og konstitusjonskomiteen](#) informert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg ARODs [synspunkter](#), men [besluttet](#) å ikke foreta ytterligere undersøkelser. Helse- og omsorgsdepartementet leverte det konstitusjonelle ansvaret for ruspolitikken til Justis- og beredskapsdepartementet som [rette](#) instans, men Justis [sendte](#) ansvaret tilbake til Helse, som igjen [viste](#) til Stortingets behandling.

Slik ble ansvaret for ruspolitikken pulverisert, for Stortingets behandling var ikke prinsipielt orientert. Til tross for at NOU 2019: 26 avdekket det manglende grunnlaget for straff, ignorerte et politisk flertall rapportens konklusjoner, mens mindretallet tok for gitt at menneskerettighetsbeskyttelse var mulig innen forbudsparadigmet. Gjennom et 50-talls innlegg i den offentlige debatten, samt en rekke brev, viste AROD at dette ikke var mulig, men debatten mellom partiene forble fokusert på terskelverdier og maktmiddelbruken til politiet i mindre alvorlige narkotikasaker. Spørsmålet om man kunne gå fra kriminalisering til sykeliggjøring av rusbruk uten å vektlegge konstitusjonelle verdier fikk ingen plass, selv om AROD hadde [vist](#) at argumentene for straff ikke holdt mål.

Det var derfor opplagt at den politiske prosessen hadde sviktet. Menneskerettighetene begynner ikke å gjelde den dagen staten anerkjenner dem, men den dagen forfulgte minoriteter krever rettsstatens beskyttelse, og siden 2009 hadde rusbrukere gjort nettopp dette.

Splid mellom fagfelt og politikere

Det var den gang Justisdepartementets avvisning av Straffelovkommisjonens arbeid som fremmet aktivisme blant rusbrukere. Denne kommisjonen ble nedsatt for å oppdatere straffeloven i tråd med moderne hensyn, og NOU 2002: 04 viste ikke bare at forbudet var uforenelig med grunnleggende prinsipper, men betvilte politikernes strafferettslige kompass.

Kommisjonens medlemmer uttalte at «lovgiver i mange sammenhenger har hatt en for optimistisk tro på hva som kan oppnås med straff», at det «i mange tilfeller kan det se ut til å ha vært en kort vei fra en handlingstype har vært mislikt av de styrende myndigheter, til den



har blitt belagt med straff», og at «forholdet mellom straffens nyttevirknninger og omkostninger har ikke alltid blitt tilstrekkelig vurdert i denne sammenhengen».¹

Kommisjonen mente at «man vil ha en større garanti mot uoverveide populistiske strømninger dersom domstolene styrer straffenivået enn dersom politisk valgte representanter står for en nærmere regulering av straffereaksjonene»,² og at «på samme måte som ved bruk av alkohol, tobakk, sniffestoffer og dopingmidler, bør også bruk av narkotiske stoffer etter flertallets oppfatning være straffritt».

Straffelovkommisjonens flertall hevdet at «slik bruk må bekjempes med andre midler enn ved strafferettslige sanksjoner», men Justisminister Odd Einar Dørum [mente](#) at det var «totalt uaktuelt for regjeringen å gjøre noe som helst for å legalisere narkotika». Justisministeren vurderte ikke engang inn i rapporten, og jusnestor Johs. Andenæs tok til motmæle. Han [påpekte](#) at «Dørum snakker før han tenker», og kalte det «gammeldags når regjeringen ikke engang vil diskutere legalisering av narkotikabruk».

Dette var skarpe ord fra høvdingen av norsk strafferett, men Andenæs hadde i 1996 [innsett](#) at «fremtidens dom vil være at narkotikapolitikken har vært århundrets største feilinvestering i straff». Stadig flere fagfolk var av samme oppfatning og kriminologiprofessor Ragnar Hauge (også medlem av Straffelovkommisjonen), [omtalte](#) debattmotviljen som «et demokratisk problem». Han [var](#), som Nils Christie, «i store trekk enig» med ARODs argument for menneskerettigheter, men i striden mellom fagfolk og lovgiver hadde sistnevnte makten, og Justiskomiteen og Justisdepartementet avviste kommisjonens forslag.

Slik gikk det til at straff fortsatte, men det var i det minste klart at den politiske prosessen hadde sviktet rusbrukerne. De så derfor til [Justisdepartement](#), [Riksadvokat](#), og domstolene for sikring av rettigheter. Samtlige ble ansvarliggjort konstitusjonelt, men Riksadvokat Tor Aksel Busch mente i 2009 at det var umulig å påvise menneskerettsbrudd på rusfeltet (en påstand som siden er motbevist av flere grunnlovsdomstoler), og [Høyesterett](#) avviste problemstillingen i 2010 fordi narkotikalovgivningen ble vurdert som lovgivers område.

Prøvelsesrett og ruspolitikk

Noen videre begrunnelse for å avvise prøvelsesretten ble ikke gitt, men dommerne avvek fra en rettstradisjon med sterke røtter. Siden 1866 har domstolene anerkjent plikten til å kvalitetssikre den politiske prosessen, og prøvelsesretten anses å være en sikkerhetsventil og nødbremse for demokratiet. Johs Andenæs [beskrev](#) den som «et av vestens viktigste bidrag til verdenskulturen» og et «kjernepunkt i rettsstaten», og både [redere](#) og [eiendomsbransjen](#) har nytt godt av domstolenes kontroll med lovgivning.

Det er derfor oppsiktsvekkende at norske domstoler ikke ville gjøre det samme for landets rusbrukere. Siden 1970-tallet har de personlige friheter stått høyere i hierarkiet av

¹ NOU 2002: 04 punkt 4.2.3.4

² NOU 2002: 04 punkt 5.2.1.5.3



demokratiske verdier enn økonomiske rettigheter, hvilket tilsier at de i høyere grad [vernes](#) av domstolene overfor lovgivningsmakten, men Høyesterett viste med sin avvisning av prøvelsesretten i 2010 at rettssystemet i praksis vektlegger overklassens økonomiske rettigheter foran utstøtte grupperingers rett til selvbestemmelse og frihet.

Dette er uforenelig med rettsstatens prinsipper, men til domstolenes forsvar hadde ennå ikke NOU 2019: 26 avslørt det manglende grunnlaget for straff. AROD så derfor frem til en ny ruspolitisk utredning, og gjennom rusreformen fremsto domstolenes tillit til lovgiver i et stadig grellere lys. Mens rusreformrapporten viste at straff gjør vondt verre, sørget en kompakt politisk majoritet for at fordeler og ulemper med et regulert marked målt opp mot et kriminelt marked ikke ble vurdert. Offentlig panikk fikk derfor fortsette, men [stadig](#) flere jurister [beskrev](#) koblingen til menneskerettsbrudd, og AROD så på nytt til domstolene.

På dette punktet hadde staten i tolv år sviktet sitt ansvar for sikring av menneskerettigheter. Siden 2009 hadde den konstitusjonelle fallhøyden forbundet med å motarbeide avklaring økt, og politiet kjente stadig større usikkerhet rundt bruken av maktmidler. Det var langt fra [sikkert](#) at maktbruken i ruspolitikken var forholdsmessig, og AROD satte derfor den 11. september 2021 opp et bord med cannabis og psilocybin utenfor Politihuset i Oslo, to forbudte stoffer som gir adgang til domstolene. Vi [inviterte](#) slik politiet til samarbeid om avklaring av et rettighetsbilde, men til tross for påtalemyndighetens etiske [retningslinjer](#) ville ikke politi- eller statsadvokat «fremme en rettssikker og tillitsvekkende strafferettspleie i samsvar med lov og rettsorden».

Før aktoratet motsatte seg menneskerettsanalyse, hadde Oslo tingrett avsatt tre dager for at AROD skulle dokumentere sammenhengen mellom offentlig panikk, menneskerettsbrudd, og tidligere tiders vilkårlige forfølgelse. Forbindelsen ligger i syndebukkmekanismen, hvilket kriminologien³ og rettsosnologien⁴ har påpekt i 40 år, og [gjennom](#) vitner, dokumenter og dokumentarfilmer ville forsvaret klarlegge det prinsipielle terrenget.

Jamfør prinsippet om kontradiksjon og etterprøvbarhet er denne retten garantert gjennom EMK artikkel 6 som oppstiller krav til visse minimumsrettigheter i straffesaker. EMK artikkel 6 nr. 2 pålegger staten å vise at nyttevirkningene av straff er klart større enn skadevirkningene, og EMK artikkel 6 nr. 3 inkluderer en rett til å innkalle vitner. Det tilhører domstolenes kjerneoppgaver å kontrollere offentlig maktutøvelse, samt virke for rettsavklaring og rettsutvikling, og det er derfor beklagelig at domstolene [godtok](#) politiadvokat Vilde Humlegård og statsadvokat Sturla Henriksbø sin [påstand](#) at det «ligger utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et overordnet nivå».

³ NILS CHRISTIE OG KETIL BRUUN, *DEN GODE FIENDE* (1985)

⁴ THOMAS MATHIESEN, *OM MORALSKE PANIKKER* (1986)



Det er verdt å merke seg at denne undergravingen av rettssikkerhetsgarantier inkluderer en statsadvokat med tette bånd til Kristelig Folkeparti (KrF), et parti med klare [ekstremistiske](#) holdninger. Allikevel, på dette grunnlaget [hevdet](#) Oslo tingrett den 1. juni 2022 at «vi må skille mellom jus og å vurdere strid med Grunnloven og EMK», og på dette grunnlaget tok Høyesteretts ankeutvalg den 20. desember 2022 [avstand](#) fra prinsipper som har næret rettstaten i over 150 år.

Det ligger nemlig på ingen måte «utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et overordnet nivå». ⁵ Å fastholde noe slikt er konstitusjonelt forræderi, for som professor Ole Kristian Fauchald beskriver rettens og politikens sfære, er «forholdet mellom jus og politikk (...) tosidig. Jusens grunnelementer i form av lovgivning og internasjonale forpliktelser er et resultat av politiske prosesser, og jusen setter igjen rammer for de etterfølgende politiske prosessene. Det er derfor en vekselvirkning mellom jus og politikk; en vekselvirkning som innebærer en kontinuerlig dynamikk». ⁶

Det er slik det skal være. En organisasjon på rusfeltet har gjort gjeldede at straffelovens §§ 231 og 232 er i strid med moralske grunnverdier, og konstitusjonelle rettsregler legger utvilsomt føringer for lovgivers handlefrihet. I demokratier fungerer jusen (ideelt sett) som garanti mot misbruk av politisk makt, og det gir ikke mening i tider med moralsk panikk å tillegge staten en absolutt skjønnsmargin. Når panikk er påvist kan det i realiteten fastslås at lovgiver har misforvaltet den tillit som er gitt og det er jusens oppgave å veilede prinsipielt, slik at ikke befolkningen må lide for etablerte fordommer satt i system.

Dette er basis for rettstaten. Det er derfor vi har prøvelsesrett og et maktfordelingsprinsipp, for tradisjonelt har enkelte grupperinger mer innflytelse enn andre og kan få lover igjennom som ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret. Slike lover kan være preget av dobbeltmoral (eller gode intensjoner som ikke oppnås), og det er domstolenes oppgave å sikre borgerne mot politisk nedprioritering og byråkratisk paternalisme.

Det er verdt å merke seg at sydebukkmekanismen er den tendens som gjennom historien i størst grad har løftet frem totalitære tendenser. Rettsløshet oppstår når domstolene ikke vil gi belastede grupper prøvelsesrett, og retten er derfor, sin rolle bevisst, et instrument for demokratiet. Retten skal sørge for likhet i representasjon og deltagelse i den politiske prosessen for de som mangler politisk stemme, og i menneskerettslige spørsmål er det derfor ikke mulig å skille jus og politikk. Jo mer marginalisert en gruppering er, desto større er sjansene for feil ved den politiske prosessen, og det tilfaller domstolene å kvalitetssikre lover.

⁵ 22-120070AST-BORG/04, Borgarting lagmannsretts dom avsagt 26.10.22

⁶ LENA GIPPERTH OG CHARLOTTA ZETTERBERG, *MILJÖRÄTTSLIGA PERSPEKTIV OCH TANKEVÄNDOR. VÄNBOK TILL JAN DARPÖ & GABRIEL MICHANEK* (2013) 238



Jus som fagfelt avhenger av dette. Man kan si det sånn at politikken tar sikte på å fremme rettsstatsidealer, men det er domstolenes oppgave å kontrollere at den faktisk gjør det. *Spørsmålet er derfor ikke om domstolene trår feil ved å gå inn i den politiske prosessen, som mange dommere frykter, men hvor effektiv retten er til å sikre borgerne frihet.*

Ansvar for avklaring

Domstolenes behandling av ARODs sivile ulydighet vitner i denne sammenheng om at noe er alvorlig galt. Som professor Jørgen Aall har uttalt, ligger etter norsk rett «kompetansen til å prøve lovens forhold til Grunnloven og konvensjonen hos de alminnelige domstoler, ikke egne forfatnings- eller forvaltningsdomstoler som i mange andre land. Og den ligger ikke bare hos Høyesterett; dommerfullmektigen i Grukkeidal kan sette loven til side som stridende mot Grunnloven».⁷

Domstolene ble gjort kjent med dette bildet. AROD gjorde klart at det konstitusjonelle ansvaret for 30.000 straffesaker i året hvilte på deres skuldre, men dommerne ville ikke utfordre loven. Heller enn å vurdere forholdet mellom mål og middel, tok domstolene for gitt at straff på rusfeltet har sitt på det tørre, og lette etter bekreftelser i rettskildene.

Dette er hva man kan regne med i tider med offentlig panikk. Et tilbakeblikk på amerikansk rettshistorie [viser](#) at bare 10 prosent av dommerne som fikk presentert påstander om grunnlovsstrid i ruspolitikken skjønnte tegningen, og for å dømme i dette spørsmålet holder det ikke å vurdere tidligere praksis. Rettskildelæren er tross alt klar på både jus og utenomrettslige faktorerens betydning. I tillegg til lov, lovforarbeider, rettspraksis, sedvaner, myndighetspraksis, og rettsoppfatninger er *reelle hensyn* en sentral rettskildefaktor, og dette vil si vurderinger om resultatets godhet.

Her kommer prinsipper og verdigrunnlag åpent inn, og ruspolitikken er et godt eksempel på hvorfor det er viktig å vektlegge prinsipper heller enn rettskilder. Denne politikken har i 60 år vært kuppet av personer med en [ekstrem](#) ideologi, hvor umyndiggjøring, sykeliggjøring, demonisering og vold har vært etablert praksis. Det blir stadig mer opplagt at dette gjør problemet verre, ikke bedre, for mens forbudstilhengerne ser straff som nødvendig for beskyttelse av folkehelsen, har det ikke redusert tilbud eller etterspørsel.

Forbud har i stedet gjort rusbruk så farlig og ødeleggende som mulig, samtidig som det har gitt organisert kriminalitet økt innflytelse. Det har bidratt til mer stigma, kriminalitet, sykелighet, og dødelighet – og jo mer politiet blander seg inn i gjengaktiviteten, desto mer vold og utrygghet [oppstår](#). Columbias president [fortalte](#) nylig til FN at «demokratiet vil dø», om ikke narkotikamarkedet reguleres, men straff videreføres på grunn av den panikken som rusreformrapporten beskrev som et problem.

⁷ JØRGEN AALL, *RETTSSTAT OG MENNESKERETTIGHETER* (2011) 92



AROD ber derfor Kontroll- og konstitusjonskomiteen gripe inn. Siden 2010 har Høyesterett ugyldiggjort retten til effektivt rettsmiddel, og til tross for at det politiske flertallet forblir grepet av panikk er det ikke lovgivers vilje å se manglende rettsikkerhetsgarantier rasere en rettstradisjon som har styrket seg i 150 år. Tvert imot, det var lovgivers intensjon ved formalisering av prøvelsesretten i 2015 å [sikre](#) effektiv minoritetsbeskyttelse, og det kan ikke være tvil om at domstolene har sviktet sin legitime kontrollfunksjon overfor Stortinget.

I henhold til [ansvarlighetsloven](#) ber vi derfor om at de [ansvarlige](#) stilles for Riksrett. I den grad Høyesterett har gode grunner for å kvalitetssikre den politiske prosessen når redernes og eiendomsbransjens økonomiske interesser er involvert, og ikke når umyndiggjorte grupperingers rett til frihet står på spill, vil dette der kunne avklares. Likeså, i den grad en forklaring på forskjellsbehandling uteblir, vil Riksretten belyse avvik som svekker rettsstaten og eliminere slik ukultur som trenerer menneskerettighetenes fremvekst. Det er å merke seg at offentlig panikk bare kan bestå så lenge integritet ikke tilføres den politiske prosessen, og komiteen er perfekt posisjonert til et oppgjør.

Straff i ruspolitikken fortsetter i dag fordi den politiske majoritet ikke vil vurdere premissene, men det holder om en tredjedel av komiteens medlemmer står opp for Grunnlovens prinsipper og verdier. Et mindretall kan med andre ord begynne prosessen som rydder opp etter 60 år med offentlig panikk, og det er ingen vits i å vente på en dom fra EMD. Jurister som bryr seg om sitt fagfelts integritet kan [enkelt](#) nok legge to og to sammen, og Kontroll- og konstitusjonskomiteen må velge side: *Står komiteens medlemmer med en håndfull dommere i avvisningen av prøvelsesretten, eller står komiteen med Andenæs og den rettstradisjon som i 150 år har fremmet rettsstatsprinsipper?*

AROD ber om snarest mulig avklaring. Den økende polaritet på rusfeltet er tegn på et paradigmeskifte, og vi anbefaler ikke komiteen å se til et Justisdepartement som har [sviktet](#) sitt fagansvar i 20 år. Vi anbefaler heller komiteen å støtte seg til statsmaktens forpliktelse til å ta påståtte menneskerettsbrudd på alvor. Prøvelsesretten er tross alt [garantert](#) av lovgiver gjennom Grunnlovens § 89, og det er konstitusjonelt ansvar forbundet med å motarbeide menneskerettighetene. Det er dette en håndfull forbudstilhengere i offisiell kapasitet har gjort, og Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ansvar for å klarlegge det prinsipielle. Det er å forvente at dette vil berede veien for en sannhets- og forsoningskommisjon, og vi ser frem til komiteens respons.

Med hilsen

Roar Mikalsen

Leder for Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk