



Justis- og beredskapsdepartementet.

Deres ref. 20/1388–ME

19. februar 2021

Oppfølging på svar om menneskerettsforpliktelser

AROD viser til svar av 11.02.21 hvor Justis- og beredskapsdepartementet redegjør for statens ansvar forbundet med straffeforfølgelsen av narkotikalovbrytere.

Bakgrunnen for vår opprinnelige henvendelse er at flere bruker- og rettighetsorganisasjoner har tatt rusreformutvalgets [rapport](#) på alvor; vi har sett hvordan rapporten la grunnlag for et større og mer viktig rettighetsbilde enn politikerne så for seg; vi informerte før granskningen om at staten ikke kan gå fra kriminalisering til sykeliggjøring av brukerbefolkningen uten at menneskerettsprinsippene blir tatt med i regnestykket, og vi er takknemlige for kapitelet om menneskerettigheter og bekreftelsen av et rettighetsbilde i rusrapporten; vi har i [høringssvar](#) klarlagt problemstillingen videre konstitusjonelt; vi har forklart sammenhengen mellom rapportens påvisning av offentlig panikk og et iboende forklaringsproblem overfor menneskerettighetene, og vi har aktivert statens forpliktelser for de forfulgte grupperingene.

Underveis har vi sett at et større rettighetsbilde forblir uavklart; politikerne vil ikke tenke prinsipielt, og den politiske prosessen går videre uten at den viktigste delen av granskningens mandat, den som berører lovgivningens forhold til menneskerettighetene, blir forsvarlig gjennomgått. Politikerne gjør i det hele tatt sitt for å se vekk fra rettighetstenkning. Etter 60 år med krig mot narkotika har et etablert forsvarsverk oppstått og få vil innrømme feilgrep. Derfra følger en seriekoblet ansvarsfraskrivelse, hvor offentlige tjenestemenn lukker øynene for implikasjonene av grunnlovsetiske betraktninger, kun for å slippe et oppgjør med den dobbeltmoral og motstridende logikk som preger ruspolitikken. Det ligger i kortene at det er vondt å ta inn over seg [omfanget](#) av vilkårlig straffeforfølgelse, men vi vet at motstanden mot menneskerettslige hensyn skyldes den offentlige panikken som rusreformutvalget påviste som utslagsgivende for politikken, og [Europarådets](#) og [FNs](#) retningslinjer er klare nok. Med rusreformutvalgets rapport har vi fått bekreftet et rom for rettighetstenkning som politikerne ikke kan overse uten å svikte klare forpliktelser for menneskerettighetene, og sammen med andre organisasjoner har AROD [ansvarliggjort](#) helse- og omsorgsministeren konstitusjonelt. Vi har gjort [klart](#) at bare syndebykkmekanismen opprettholder forbudslinjen; at helseministeren og departementet har et ansvar for å utrede rettighetsbildet til de forfulgte, og at en sannhets og forsoningskommisjon er nødvendig for å oppfylle menneskerettslige forpliktelser.

Derfra la Helse- og omsorgsdepartementet ansvaret på Justis- og beredskapsdepartementet for at den konstitusjonelle problemstillingen ble forsvarlig prøvd. Saken ble sendt til dette departement «som rette instans», og på vegne av flere hundre tusen forfulgte nordmenn så



vi frem til at kyndige jurister skulle ta fatt på problemstillingen: Endelig ville nasjonens beste hoder sette seg inn i rettighetstenkning på rusfeltet og hva det vil si for nasjonens fremtid!

Vi er mange som venter på seriøs behandling av denne problemstillingen som er den viktigste for rettsstaten siden krigen. Vi venter fortsatt, for når vi etter 5 måneders behandlingstid får som svar (1) at «Helse- og omsorgsdepartementet har hovedansvaret for å følge opp ruspolitikken»; (2) at vi «tidligere har mottatt et utfyllende svar fra ansvarlig departement»; og (3) at «Justis- og beredskapsdepartementet har ingen ytterligere kommentarer», hadde vi forventet mer—og en rettighetstvist er bare unngått, ikke imøtegått.

Justis- (og/eller Helses) ansvar for folkerettslige forpliktelser

Punkt 1 fremstår som ansvarsfraskrivelse, da vi har fått føringer fra Helse om at saken tilhører «Justis- og beredskapsdepartementet som rette instans». Et rettighetsbilde forblir uavklart; problemstillingen er nå i dette departements hender, og når det gjelder punkt 2 har vi aldri mottatt noe «utfyllende svar» fra Helse. Et utfyllende svar ville vært en redegjørelse for statens posisjon ut fra [høringsbildet](#) og den tenkning som er presentert. Dette svaret ville, for å være tilfredsstillende, innebære garantier som tilsa at problemstillingen ble utredet, men noe slikt har vi aldri fått. Vi har bare fått svar om at henvendelsen, «etter departementets forståelse, omhandler saksområder som er underlagt Justis- og beredskapsministeren», og at «saken oversendes til Justis- og beredskapsdepartementet som rette instans». Dette er alt. Derfra har vi ventet på at Justis skal se på saken og sørge for oppfyllelsen av rettsstatens garantier.

Når Justis viser til «et utfyllende svar fra ansvarlig departement», tenker departementet nok derfor på korrespondansen med fagdirektøren, som jo var utfyllende nok.

Vi fikk der inntrykk av at Helse aksepterer menneskerettighetene på ruspolitikken område. Vi fikk beskjed om 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», og fagdirektøren viste til autoriteter på området. Han nevnte arbeidet til [Europarådet](#), [UNDP m.fl.](#), og [Damon Barrett](#) som tonegivende for veien videre, og AROD forklarte at vi var kjent med hva dette innebar.

Vi minnet om at våre [egne](#) arbeid, samt rusreformrapporten, var helt i tråd med den politiske teori og analysemodell som disse dokumentene bygger på og støtter opp om. Vi viste til saksstudier som klarla rettigheter i forhold til den [europeiske/global](#)e menneskerettsmodellen og den [amerikanske](#), og vi siterte [UNDP m.fl.](#), sine retningslinjer om ansvaret for et effektivt rettsmiddel:

5. Accountability and the right to an effective remedy: Every State has the obligation to respect and protect the human rights of all persons within its territory and subject to its jurisdiction. (...) In accordance with these rights, States should: (1) Establish appropriate, accessible, and effective legal, administrative, and other procedures to ensure the human rightscompliant implementation of any law, policy, or practice related to drugs. (2) Ensure that independent and transparent legal mechanisms and procedures are available, accessible, and affordable for individuals and groups to make formal complaints about alleged human rights violations in the context of drug control laws,



policies, and practices. (3) Ensure independent, impartial, prompt, and thorough investigations of allegations of human rights violations in the context of drug control laws, policies, and practices. (4) Ensure that those responsible are held accountable for such violations in accordance with criminal, civil, administrative, or other law, as appropriate. (5). Ensure that adequate, appropriate, and effective remedies and means of redress are available, accessible, and affordable for all individuals and groups whose rights have been found to be violated as a result of drug control laws, policies, and practices. This should include accessible information on mechanisms and processes for seeking remedies and redress, and appropriate means of ensuring the timely enforcement of remedies. (6). Take effective measures to prevent the recurrence of human rights violations in the context of drug control laws, policies, and practices.

AROD fortalte fagdirektøren at Norge har et problem med punkt 3 og 4 fordi norske brukere siden 2007 har ønsket å få avklart rettighetsbildet sitt, men rettssystemet har [avvist](#) problemstillingen. Det betyr at det påhviler politikerne et enda større ansvar, ett som ikke er ivare tatt med rusreformens forslag, og vi viste i denne sammenheng til [Europarådets](#) baseline studie. Av viktighet er at den påpeker at forbudet og menneskerettighetene har utviklet seg parallelt, at det følger et større skadebilde, og at det er viktig å se på sammenhengene. På det strafferettslige området gjelder blant annet følgende:

The Assembly therefore calls upon member States to . . . 4.4. ensure that criminal justice responses to drug-related crimes respect human rights, legal guarantees and due process safeguards pertaining to criminal justice proceedings, in particular by: 4.4.1. ensuring that arbitrary arrest and detention, as well as the use of excessive force and disproportionate sentencing against people who use drugs are effectively prohibited, and allegations of such abuse promptly investigated and acted upon, in accordance with international standards; 4.4.2. exhausting all available alternatives before incarcerating drug-related offenders; (...) 6. The Assembly calls on the Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities to consider supporting the development of rights-based policies on drugs at a local and regional level and ensure that every nation and region can implement policies appropriate to them under these guiding principles.

Vi gjorde Helsedepartementet oppmerksom på dette fordi norske brukere i [over](#) 10 år er blitt nektet effektive rettsmidler. Her i landet har absolutt ikke «allegations of such abuse promptly been investigated and acted upon, in accordance with international standards», og det er på denne bakgrunn at den konstitusjonelle siden av rusreformen må vektlegges. Det betyr full brems i den prosess som nå utspiller seg; det betyr at vi må ta rusrapportens funn av offentlig panikk på alvor; og det betyr at vi må se hvordan det står til med forholdet mellom menneskerettsprinsippene og forbudslinjen generelt. Det er dette ansvarlige aktører må sørge for. Offentlig panikk er påvist og ansatte i Justis har et personlig ansvar for å underlegge forbudslinjen kvalitetsmessig kontroll—om da ikke Helse alene har ansvaret.

Ellers er dette elementært. Om forbudslinjen nå fortsetter å plage landet unødige fordi de ansvarlige ikke vil ta konsekvensene av prinsipiell tenking, betyr det at det påfaller en tung bølge. Over ti år med statlige ansvarsfraskrivelse er lang tid, og de motforestillinger som [riksadvokaten](#) reiste i 2008 er ugyldiggjort for lengst. Stadig flere land omstiller til et regulert



marked, og det vil bare bli mer maktpåliggende for Norge å ta avstand fra en politikk på totalitære premisser. I alle fall kan vi forvente stadig flere internasjonale grunnlovsdomstoler som konkluderer med at forbudet er ugyldiggjort av menneskerettsprinsippene. Det er det samme psykologiske fenomenet bak forbudslinjen (syndebukkmekanismen) som definerte fortidens raselover, og en større skandale ligger i kortene. Historisk presedens tilsier intet mindre enn en sannhets- og forsoningskommisjon, for situasjonen er prinsipielt lik Sør-Afrika og Apartheid-systemet. I den grad Norge har ambisjon om å oppfylle de [internasjonale](#) retningslinjene, er det derfor en slik kommisjon som må til for å oppfylle retten til effektivt rettsmiddel. I snart 15 år har vi kommet til kort i forhold til punkt 5.1 og 5.2, og vi må vektlegge 5.3, 5.4, 5.5, og 5.6. *Bare en sannhets- og forsoningskommisjon tilfredsstill disse kravene, og vi forventer at ansvarlige tar skritt for å sikre et rettighetsbilde. Dette innebærer ikke nødvendigvis et frislipp av fanger; det er opp til en uavhengig, upartisk, og kompetent kommisjon å avgjøre hva dette vil si—men det innebærer, helt klart, en ruspolitikk regulert på den måte som skader minst og som i størst grad vektlegger prinsipper som selvbestemmelse, forholdsmessighet, likhet, og frihetspresumsjon.*

Dette igjen er elementært. Det er standard menneskerettsprosedyre, og det er i denne forbindelse AROD, på vegne av de forfulgte, har gjort gjeldende rettsstatens beskyttelse; det er i denne sammenheng vi har informert politikere om [forpliktelser](#) på ruspolitikens område; det er i denne sammenheng vi har [ansvarliggjort](#) riksadvokaten for vilkårlig folkeforfølgelse; det er i denne sammenheng vi har [anmeldt](#) politikere for forfølgelse på tilbakeviste premisser; det er i denne sammenheng vi har forberedt menneskerettslige [føringer](#) for LAR-pasienter; det er i denne sammenheng vi har kommet med menneskerettslige [føringer](#) for foreldre i kontakt med barnevern; det er i denne forbindelse vi har tilbudt siktede et rettighetsbasert [forsvar](#); og det er i denne forbindelse vi har hatt over 30 [innlegg](#) i avisene. Den rettighetsorienterte problemstillingen er kommet for å bli, og det er opp til staten å vise at den anerkjenner sentrale forpliktelser på ruspolitikens område.

Rettsstatens krav

Det er da også i denne sammenheng at Helsedepartementet, en gang i fremtiden, «med all sannsynlighet» vil «gjøre øvelsen» og sjekke loven mot menneskerettigheter. Fagdirektøren var usikker på hva det rent faktisk innebar, men AROD mener det er enkelt nok. Det er jo verken staten eller rettighetsorganisasjoner som skal ta den endelige vurdering. Vi skal bare tilrettelegge for en uavhengig, upartisk, og kompetent kommisjon, og det er denne, ikke vi, som skal bruke tiden på å komme til klarhet. Vi har bare ansvar for å fremme en kommisjon som behandler problemstillingen med den verdighet konstitusjonelle spørsmål betinger. Dette er standard for menneskerettsspørsmål, og den forholdsmessighetsanalyse som blir brukt er universal. Damon [Barrett](#) beskrev den sånn:

The (European) Court has developed the test of proportionality for assessing whether restrictions have been 'necessary in a democratic society'.³² There are varying iterations of the test, in particular depending on the nature of the right in question and the aim pursued (e.g. a stricter test would be applied to freedom of expression than to the right to property). Crucially, the burden is on the State to demonstrate the proportionality of



the restriction.³³ Thus it should become central to policy development, monitoring and evaluation.

States need not criminalise such behaviour if to do so would be contrary to constitutional principles or the basic concepts of their legal system. It is therefore not an international obligation to do so, even if there was a clear push towards such measures. The proportionality test is an important consideration in this regard. Whether or not States adopt such laws should be balanced against human rights considerations, which are often protected constitutionally or are central to the legal system in question. It is another obvious case of tension between the two systems of law.

(...)Again, a first step in this regard is mapping the potential human rights engaged. This certainly includes the right to privacy, which is inherently restricted by any broad behavioural ban. But it may also include the manifestation of religion or cultural or indigenous rights. Freedom of expression and freedom of thought may also be engaged. The question, then, is whether the criminalisation of possession for personal use is proportionate to the legitimate aim of protecting health, children, public order or other justifications. This of course will depend on the stated aim, but there must be a rational connection between these aims and indicators of success.

The burden is on the State to demonstrate the proportionality of the measure. It should not be merely assumed that a 'pressing social need' is there. This should be carefully considered based on the actual dynamics in the country. The current debates around whether to control ketamine are a serious example of why this is important. Similarly, the banning of khat in some European countries raises this question. Crucially, given that criminalising a behaviour bans it entirely, were any less restrictive means considered for the achievement of the same aim or aims? This requires the consideration of policy alternatives. Without this assessment, the burden of demonstrating that no less restrictive means were available cannot have been met.

The issue of outcomes is again crucial. It may, for example, be decided by a given State that the criminalisation of non-medical uses of controlled substances is proportionate given a pressing social need due to the harms of drug dependence. But it may later begin to fail the test once its effects become apparent. It may on the other hand pass the test if it has proven successful. Has the measure, over the years, made progress in achieving its aims? The key issue is that the proportionality test is not a one-off when it comes to policy development but an on-going process of reflection.

Det er altså denne testen forbudet må tåle. AROD informerte fagdirektøren om dette, og vi viste til Europarådets [baseline](#) studie som sier mer om analysene menneskerettsdomstoler opererer etter. Verken denne eller rusreformutvalgets rapport levner tvil om at et større rettighetsbilde forblir oversett, og i denne forbindelse presset vi på for svar.

Vage forsikringer om at dette rettighetsbildet ville bli ivaretatt «en gang» i fremtiden, «når det skal utarbeides en ny handlingsplan og/eller stortingsmelding om rus», var ikke godt nok. Vi dyttet derfor på, og ble henvist til Justis.



Hvor er ansvaret for et rettighetsbilde?

Det er dette som er vår «utfyllende» korrespondanse. Dette er statusen for et rettighetsbilde, og vi har til gode å forstå hvorfor Justis, etter et halvt års tid, vil sende problemstillingen tilbake til Helse. For de forfulgte, deres venner og familie, samt de tjenestemenn som er satt til å håndheve lovgivningen, er det mer enn beklagelig. Det betyr at viktig tid er gått tapt og at deres skjebne er kasteball i et politisk spill ingen vil vite mer om; det betyr at vi unødig utsetter et oppgjør med sydebukkmekanismen og dens destruktive kraft på samfunnsstoffet; det betyr økt fallhøyde for alle involverte; og med rusrapporten er det ikke forsvarlig å vente. Vi har i disse ti årene forholdt oss til litteratur som anslår at 90 prosent av overdosetallene skyldes forbudslinjen¹; Rusutvalget bare bekrefter det manglende belegget for straff, og vi må derfor vite hvem som har ansvaret for de forfulgte grupperingene? *Er det, slik Helse hevder, Justis som har ansvar for de forfulgte, eller er det Helse- og omsorgsdepartementet som skal oppfylle rettsstatens garantier?*

Vi forstår at dette er en «het potet». Vi kan imidlertid ikke akseptere at ansvaret for så mye menneskelig lidelse oppløses og ugyldiggjøres av politisk spill eller defensivt byråkrati. Vi har en klar ankring i konstitusjonelle krav, selv om maktens handlekraft har vært minimal, og for hver dag som går står det dårligere til med folkerettslige forpliktelser. *Vi vil derfor vite hvem som skal tilsikre et effektiv rettsmiddel for de forfulgte grupperingene? Er det Justis eller er det Helse som skal ta påvisningen av offentlig panikk alvorlig? Forbindelsen til et rettighetsbilde er klarlagt: Når og hvordan skal et apparat på plass for å ivareta menneskerettslige hensyn?*

Dette er svar som vi ber om raskest mulig. Det er ikke for sent å få den politiske prosessen på rett kjøll, og departementet har fortsatt mulighet til å behandle saken med en verdighet som ettertiden kan leve med. Den forfulgte gruppering har imidlertid en stemme som er oversett til nå, og vi vil gjøre vårt for at rusreformrapportens prinsipielle betraktninger ikke går tapt for ettertiden. Vi forventer således at den instans som sitter på ansvaret fortsetter hvor forbindelsen stanset mellom AROD og fagdirektøren. Dette er så langt Norge har kommet i sikringen av et rettighetsbilde, og i forlengelsen av denne korrespondansen er det i første rekke fem spørsmål staten bør konsentrere seg om. Dette er elementære motforestillinger som menneskerettsanalyser må ivareta, og alt tyder på en vond avstand mellom realitet og forpliktelser. Derfra aktiveres et ansvarsbilde—et som vil male departementets ettermæle. I problemstillinger av grunnlovs vekt er det sånn sett bedre å handle før enn etter, og vi ser frem til en redegjørelse fra Justis som klargjør ansvarsbildet og hvordan Norge vil ivareta hensynet til rusreformens forfulgte.

Med vennlig hilsen

Roar Mikalsen

Leder for AROD

¹ OLE MARTIN LARSEN, [MELLOM ALLE STOLER: NARKOMANE OG LEGER UTENFOR RUSOMSORGEN](#) (2008).