



Kontroll- og konstitusjonskomiteen

30. januar 2023

## Oppfølging om manglende rettighets sikring i ruspolitikken

Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk (AROD) har i brev av 1. januar 2023 vist hvordan Høyesteretts ankeutvalg den 20. desember 2022 tilsidesatte Norges rettstradisjons absolutt mest grunnleggende krav ved å beskytte straffelovens § 231 fra en menneskerettsanalyse.

AROD gjør i denne forbindelse oppmerksom på at prøvelsesretten ikke går tilbake til 1866, da den ble formalisert, men [tilbake](#) til 1822, og at Norge har verdens nest lengste grunnlovstradisjon. Bare USA har en prøvelsesrett med lengre tradisjon, og AROD har bedt Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjøre undersøkelser for riksrett, ettersom Høyesterett har gjort grov skade på vår grunnlovsarv.

Opprøret mot Norges Grunnlov § 89 begynte med at påtalemyndigheten gjorde gjeldende at «det ligger utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et mer overordnet nivå». «Et mer overordnet» innebærer et grunnlovsmessig, for etikk og moral forbundet med straff berører Grunnloven og menneskerettighetene, men tingretten, lagmannsretten, og Høyesterett nektet allikevel de forfulgte på rusfeltet et effektivt rettsmiddel, hvilket norske myndigheter har vært ansvarlig for å sikre siden 2009.

Det er derfor viktig at Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler ARODs henvendelse med det alvor som et av historiens viktigste og lengst utsatte konstitusjonelle spørsmål betinger, og komiteen har fått boken [RUSPOLITISK SVIKT OG RIKSADVOKATENS ANSVAR](#) som inneholder spørsmål som må besvares for at dagens politikk skal videreføres.

Denne boken viser Riksadvokatens ansvar for å ta tak påtalemyndighetens og Høyesteretts brudd med vår rettstradisjon. Enhver statsadvokat skal fremme en rettspleie i samsvar med verdier og prinsipper som en rettsstat bygger på, herunder rettsikkerhet, likhet for loven og individets grunnleggende frihet og autonomi, men Statsadvokat Sturla Henriksbø motarbeidet lovgivers intensjon ved innføringen av Grunnlovens § 89, da han overfor domstolene flere ganger i 2022 hevdet at «det ligger utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et overordnet nivå».



Henriksbø har i dette sviktet lovgivers intensjon ved kodifisering av prøvelsesretten i 2015, samt de forfulgte på rusfeltet, og vilkårlig forfølgelse fortsetter fordi han som statsadvokat gikk imot egne etiske retningslinjer og 200 års rettsutvikling.

Det skal nevnes at Henriksbø også er politiker i KrF, hvilket ytterligere problematiserer hans underminering av Grunnlovens § 89, og AROD ber Kontroll- og konstitusjonskomiteen sikre at Riksadvokaten følger opp sitt ansvar for den skade som har skjedd ved at Henriksbø benyttet sin rolle som statsadvokat til å beskytte partiets ruspolitikk fra konstitusjonell kritikk. Var dette er tilfelle av dårlig skjønn og rolleforståelse, eller hadde statsadvokaten sitt på det tørre?

Spørsmålet er spesielt aktuelt sett i lys av Rolleforståelsesutvalgets rapport. Dette er den fjerde rapporten over 20 år som avslører en blindsoner av større menneskerettsutfordringer, og AROD gjør oppmerksom på at den ukultur som utvalget påpeker er del av et større problembilde som ikke kan lokaliseres til NNPF, men til det narkotikafrie idealet. Det er dette som siden 1991 har fått 13 justisministere til ikke å gripe inn i politiforeningens virksomhet, og utvalget understreker ikke bare at kompetansehevingen av politiansatte må organiseres på en måte som sikrer objektivitet og faglighet, men etterlyser lederansvar.

Rolleforståelsesutvalget påpeker at det er problematisk at private aktører får så stor innflytelse over kompetanseheving og opplæring av voldsmonopolet som NNPF har fått. Det omtales innledningsvis som «et demokratisk problem, og et rettssikkerhetsproblem, når politipraksis og politipolitikk utvikles av ildsjeler i en privat forening, framfor å forankres og styres av ansvarlig politiledelse sentralt og lokalt», og Riksadvokaten har det overordnede ansvar for faglig ledelse av straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten, og i politiet.

Nærmere bestemt omfatter Riksadvokatens fagledelse et særlig ansvar for å stille krav til og sørge for at kvaliteten på straffesaksbehandlingen holder et høyt nivå, (Prop. 1 S (2021–2022), kap. 445), og i kjølvannet av Rolleforståelsesutvalgets påvisning av en konflikt mellom styringsjuss og rettighetsjuss, hvor rettighetsjussen har vært nedprioritert, ber AROD Kontroll- og konstitusjonskomiteen sørge for at Riksadvokatens kontor er på trygg grunn.

Rolleforståelsesutvalget legger til grunn at en større brytningstid er utgangspunktet for at NNPF til slutt ble rammet for sitt bidrag til ruspolitikken. Å bygge et faggrunnlag på et narkotikafritt ideal er ikke lenger mulig, og resten av politi- og påtalemyndigheten må følge i Riksadvokatens spor og vektlegge mer formålstjenlige hensyn. Justisdepartementet og Høyesterett har ikke signalisert vilje til oppgjør med en straffelov som henger igjen i et utdatert paradigme, men Rolleforståelsesutvalget etterlyser lederansvar og Kontroll og konstitusjonskomiteen er perfekt posisjonert til å sikre etterlevelse.

I tillegg til de spørsmål som er presentert i boken om Riksadvokatens ansvar, ber vi derfor komiteen, i forberedende undersøkelser til riksrett, stille Riksadvokaten disse spørsmålene, basert på Rolleforståelsesutvalgets rapport:



- I etiske retningslinjer for statstjenesten fremheves den sentrale politiledelsens ansvar for å sikre en god gjennomføring av politiets oppgaver. Allikevel beskriver utvalget et tett og langvarig samspill mellom politiet og NNPF, og konkluderer med at politiet ikke har tatt tilstrekkelig ansvar for en praksis som har gitt grobunn for både potensiell og faktisk rolleblanding. Utvalget reiser spørsmål om hva som har muliggjort denne utviklingen: Hvorfor har ikke politiledelsen utøvd tilstrekkelig kontroll som kunne hindret rolleblanding, herunder sikret etterlevelsen av grunnleggende politinormer?

Siden 2009 har [Riksadvokat](#) og [Justisdepartement](#) vært informert om vilkårlig forfølgelse på rusfeltet, men ingen har tatt ansvar for bruken av straff. Til tross for en forpliktelse til å kvalitetssikre lovgivning, [forblir](#) de forfulgte uten effektivt rettsmiddel, og ifølge [Politiloven](#) skal politiet «ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller u hensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt».

Dette avdekker et tvilsomt forhold til folkeretten, for mye tyder på at et regulert regime er mer hensiktsmessig enn et kriminelt marked. Det er usikkert om de midler som i dag anvendes kan sies å være «nødvendige», eller om de står «i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig», og det er derfor ikke bare rusbrukere som fortviler over politikken. Stadig flere i politiet kjenner økt usikkerhet og Politijuristenes leder Are Frykholm etterlyste i [april](#) 2022 lederansvar. Grunnet manglende legalitetskontroll, uttalte Frykholm at lappetappelsninger ikke holder mål og at mer grunnleggende gjennomgang må til, men ansvarsfraskrivelsene på toppen fortsetter med påtalemyndigheten og Høyesteretts avvisning av prøvelsesretten, og den ruspolitiske brytningstiden som Norge befinner seg i beskrives av Rolleforståelsesutvalget som en forklaring på politiledelsens manglende kritiske refleksjon rundt foreningens rolle.

- Utvalget slår allikevel fast at det er først og fremst politiet som etat som kan og skal holdes ansvarlig for hvordan alle sider ved rollen som voldsmonopol og døråpner til straffeapparatet håndteres, så hva vil Riksadvokaten gjøre for å sikre at politiets maktbruk tilfredsstillende kravene slik beskrevet i politiloven? Hvordan vil Riksadvokaten sikre etterlevelsen av etiske retningslinjer og sikring av menneskerettigheter?
- Rolleforståelsesutvalget ser kritikken mot politiet og NNPF «i lys av den ruspolitiske brytningstid vi lever i», og hevder at «De problemer som nå påpekes kan dels forstås på bakgrunn av at det nå eksisterer måter å tenke om narkotika og narkotikapolitikk på, som i mindre grad enn før er sammenfallende med NNPF sitt ruspolitiske syn». Er problemet til NNPF at politiforeningen er det narkotikaidealets forsvarere? Er det dette idealet som ligger til grunn for den kultur som utvalget kritiserer, og som også ligger til grunn for de systemiske krenkelser av rettigheter som Riksadvokatens rapport om maktmiddelbruk i mindre alvorlige saker dokumenterte?



- *Videre, kan problemet lokaliseres til NNPF? Er systemisk ukultur grunnen til at 13 justisministere har stått på sidelinjen og latt økt samrøre utspille seg? Er det grunnen til at menneskerettigheter har vært nedprioritert, og mener Riksadvokaten at rettigheter i vår tid er forsvarlig sikret?*

Rolleforståelsesutvalget kaster lys på hvordan norske myndigheter har kunnet se vekk fra plikten til effektiv minoritetsbeskyttelse. Som kapittel 4.2.1 oppsummerer forholdet mellom styringsjuss og rettighetsjuss:

*Normene for politiets opptreden må sees i lys av politiets overordnede samfunnsrolle. Den moderne politirollen befinner seg i skjæringspunktet mellom to ulike måter å utøve makt på, den demokratiske og den rettsstatlige. Spenningen mellom den demokratiske maktutøvelse og dens konstitusjonelle binding, er av historikere og jurister blitt begrepsfestet som en spenning mellom to ulike rettslige paradigmer, styringsjuss versus rettighetsjuss. Med opphav i folkesuverenitetsprinsippet, ser styringsjussen retten som et redskap for den utøvende og lovgivende makt. Rettighetsjussen ser derimot retten som et redskap for å sikre borgernes personlige integritet og frihet, ved hjelp av rettigheter som statsmakten ikke kan gripe inn i uten å ha svært gode grunner. Begge paradigmer har som felles premiss at maktutøvelse skal bygge på respekt for grunnleggende menneskerettigheter, demokratiske prinsipper og rettsstatsverdier, men kriteriene for å vurdere for eksempel betydningen av individuelle rettigheter, kan være ganske ulike sett fra henholdsvis et rettsstatsperspektiv og et demokratiperspektiv.*

Det er på dette området at norske myndigheter har sviktet rettighetsjussen og de forfulgte på rusfeltet. Som utvalget fortsetter:

*God rolleforståelse innebærer . . . en forventning til at den ansatte i sitt daglige arbeid balanserer mellom ulike hensyn. En løpende balansering av ulike sett med verdier er i hovedsak et gode og kjennemerke på en moderne og tillitsvekkende statsforvaltning og dermed politiforvaltning. For politiområdets vedkommende betyr dette at slike spenninger er et systemtrekk, og at den enkelte ansatte må balansere ulike og ofte komplekse rollelementer. Når det gjelder politiets mer konkrete formål i samfunnet, fremgår det av politiloven at institusjonens «ansvar og mål» er gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet [å] være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig (politiloven § 1, annet ledd).*

- *Til tross for dette har politiadvokat og statsadvokat i ARODs sak påstått at «det ligger utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et mer overordnet nivå» og på dette grunnlaget har norsk rett gått imot 200 års rettsutvikling. Er Riksadvokaten enig i at det ligger utenfor rettens oppgaver*



*å sikre de forfulgte på rusfeltet et effektivt rettsmiddel? Er dette forenelig med en prøvelsesrett som er grunnlovsfestet og et kjernepunkt i rettsstaten?*

I Politidirektoratets [etiske retningslinjer for politiet](#), fremheves nettopp at rollen som «samfunnets sivile maktapparat» gjør det «spesielt viktig for medarbeidere i politiet å ha et bevisst forhold til etikk, og hva som er god moral og hvordan man bør handle». De [etiske retningslinjene til påtalemyndigheten](#) er også klare på at enhver statsadvokat skal fremme en rettspleie i samsvar med verdier og prinsipper som en rettsstat bygger på, «herunder rettssikkerhet, likhet for loven og individets grunnleggende frihet og autonomi», men aktoratet gikk imot lovgivers intensjon ved innføringen av Grunnlovens § 89, da politiadvokat Vilde Humlegård og statsadvokat Sturla Henriksbø overfor domstolene flere ganger i 2022 hevdet at «det ligger utenfor rettens oppgaver å vurdere om norsk narkotikapolitikk er riktig eller fornuftig på et overordnet nivå» .

- *Har politiadvokaten og statsadvokaten i dette vært solidarisk med lovgivers intensjon ved kodifisering av prøvelsesretten i Grunnlovens § 89, samt de forfulgte på rusfeltet, eller er vilkårlig forfølgelse mulig et problem fordi påtalemyndigheten gikk imot egne etiske retningslinjer og 200 års rettsutvikling? Hva vil Riksadvokaten foreta seg for å rette opp eventuell skade?*

I del 4.2.2, Politiledelse – styring og ansvar, beskriver Rolleforståelsesutvalget sentrale demokratiske verdier som legger føringer på hvordan offentlige organisasjoner bør fungere. Først og fremst vektlegges «hensynet til borgernes personlige frihet og myndighetenes ansvar at offentlige organisasjoner, slik som politiet, har mekanismer som hindrer overtredelse av grensene for personlig frihet og ansvar», men det fremstår klart at systemet har sviktet de forfulgte på rusfeltet. Ikke bare må samfunnet bedre beskyttes fra maktgrupperinger som NNPF, men «*Offentlige organisasjoner skal videre arbeide aktivt for at underrepresenterte grupper blir trukket inn i beslutningsprosesser. Hensynet til deliberasjon tilsier at politiledelsen har et spesielt ansvar for at alle synspunkter kommer frem, at de blir tatt opp til vurdering og blir til gjenstand for offentlig debatt*».

- *AROD har 25 ganger siden 2019 kontaktet siden Riksadvokaten for å informere om offentlig panikk, menneskerettsbrudd, og en sammenheng med tidligere tiders vilkårlige forfølgelse. Hvordan har ARODs synspunkter kommet frem, blitt tatt opp til vurdering eller blitt til gjenstand for offentlig debatt?*

Rolleforståelsesutvalget sier videre i rapportens del 4.2.2:

*I tillegg til det internrettslige legalitetsprinsippet, danner menneskerettighetene viktige rammer for politiets virksomhet. Både Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Grunnloven gir borgerne prosessuelle rettigheter som skal sikre at eksempelvis arrestasjon og ransakelse ikke skjer uten tilstrekkelig grunn, og at slike inngrep er forholdsmessige og kan overprøves. Også det menneskerettslige vernet av privatlivets*



*fred kan ha betydning. Vernet av privatlivets fred kan ha særlig betydning ved forebyggende tiltak som fremtrer som inngripende for den som utsettes for dette. Dersom et tiltak anses som et inngrep i privatlivets fred, må det både ha hjemmel i lov og være forholdsmessig i det enkelte tilfelle.*

Det fremgår av ARODs sak for domstolene at retten og påtalemyndigheten har sviktet sitt ansvar for å klarlegge forholdet til menneskerettigheter. Som Rolleforståelsesutvalget påpeker, er vi i en brytningstid, og mens Norge vrir tilbud og etterspørsel til en offer- og overgriperkontekst for å forsvare lovens strengeste straff, vil Tyskland og andre nasjoner regulere markedet for bedre å sikre menneskerettslige forpliktelser.

Det er påfallende at Norge og Sverige, de to landene i Europa som lengst har tviholdt på det narkotikafrie idealet, også i flere tiår har vært suverene på overdosestatistikkene, og den tyske regjering vil sikre befolkningen mot den destruktive dynamikk som følger med kriminalisering. Høyesteretts tilsidesettelse av 200 års rettstradisjon kan derfor føre til rettsutvikling for resten av Europa, for hvis Tyskland skal få gjennom regulering av cannabis i EUs lovsystem, må tyskerne vise at cannabisbruk er en rettighet som inkluderer trygg tilgang, og AROD fremmer nettopp dette spørsmålet for Menneskerettsdomstolen.

Tiden vil vise om EMD vil motarbeide eller garantere Tyskland og andre stater sitt grunnlag for regulering av cannabismarkedet, men spørsmålet om rettigheter må prøves, og Kontroll og konstitusjonskomiteen må ta ansvar. Etter Høyesteretts avisning av prøvelsesretten, er det komiteens oppgave å sørge for at en grunnlovstradisjon så viktig som domstolenes plikt til å sikre borgerne mot utidig inngripen kommer til sin rett, og på vegne av det sivile samfunn og rettsstatstilhengere ser AROD frem til svar.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink that reads 'Roar Mikalsen'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Roar Mikalsen

Leder, Alliansen for rettighetsorientert ruspolitikk