



Bent Høie

Helse- og omsorgsminister

30. Januar 2020

## Rusreformen—en konstitusjonell utfordring.

Rusreformutvalget har utgitt sin rapport og det synes umiddelbart å være to veier videre. Den politiske prosessen kan enten (1) begunstige de som insisterer på å fortsette med straff, eller den kan (2) gå videre på utvalgets anbefalinger og sørge for en ruspolitikk som ikke lenger straffer befatning med en mindre mengde rusmidler.

Det første er det vi historisk kan forvente. Som dokumentert i utvalgets rapport, har politikerne frem til i dag latt følelser gå foran fornuft og fortsatt en ruspolitikk uten forskningsmessig belegg.<sup>1</sup> Alternativ nummer to ville sånn sett være et skritt fremover, for det ville være et tegn på at politikerne virkelig ønsker det de snakker om—en kunnskapsbasert ruspolitikk.

Allikevel, kritikerne har rett i at det er utfordringer knyttet til utvalgets løsninger. Politiet på sin side frykter at rapportens anbefalinger vil gi grobunn for mer organisert kriminalitet; de og mange andre frykter en økning i folk som vil prøve ulike stoffer, mens andre igjen frykter at politikerne vil gå tilbake på sine løfter. Samtlige momenter fortjener mer oppmerksomhet, og vi anbefaler derfor en tredje vei, en grunnlovskommisjon.

De motforestillinger som reises, vil nemlig forsvinne (eller bli åpenbart irrelevante) så snart vi kartlegger implikasjonene av folkerettslige forpliktelser. Rusreformutvalgets rapport viser klart nok at straff har virket mot sin hensikt og fra rettsstatens perspektiv er det betenkelig å agitere for forfølgelse når premisene man bygger på er så nøye imøtegått.<sup>2</sup> Ikke bare er grunnlovslinjen som sådan egnet til å bygge broer, men det er her vi må legge lista om vi som nasjon tar menneskerettighetene på alvor. Vi vil derfor si noe mer om viktigheten av at politikerne står opp for grunnlovslinjen.

<sup>1</sup> Se NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 3: Hovedlinjer i norsk narkotikapolitikk. Sammen med menneskerettskapittelet (kapittel 7) og de prinsipielle betraktningene rundt straff (kapittel 10 og 12) ugyldiggjør denne delen av rapporten narkotikalovens premisser.

<sup>2</sup> NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 12: Hensyn for og imot avkriminalisering. Se også note 1.

## Menneskerettigheter og svakheter ved rapporten

Som utvalget sier mer om, har det vært en dreining fra å tolke de ruspolitiske konvensjonene i lys av et narkotikafritt samfunnsideal, hvor forbudslinjen ble sett som et egnet verktøy, til å vektlegge realiteter og intensjonen om å fremme helse og velferd. Det kommer som sådan stadig klarere pålegg fra internasjonalt hold om å kvalitetssikre lovgivningen på menneskerettighetenes premisser, slik at kontrollregimet ikke bidrar til et unødig skadebilde.<sup>3</sup>

Utvalget oppsummerer denne delen fint i sin oversikt over menneskerettslige forpliktelser. Rapporten viser hvordan avkriminalisering er i tråd med internasjonale forpliktelser og at kriminalisering mer og mer blir sett på som et onde som bør unngås.<sup>4</sup> Som utvalget selv slutter:

*«Disse internasjonale anbefalingene tilsier at å endre innretningen av nasjonal narkotikapolitikk fra straff til helse, gjennom en avkriminalisering av bruk og innehav og innføring av helserettede tiltak som reaksjon på narkotikabruk vil bidra til at Norge bedre respekterer og oppfyller innbyggernes rett til helse.»<sup>5</sup>*

Ikke bare det. Avkriminalisering vil også bedre ivareta forpliktelser til Barnekonvensjonen, samt retten til privatliv, hvilket utvalget dokumenterer godt nok.<sup>6</sup>

Det påpekes allikevel at utvalget ikke har gjort noen tilfredsstillende drøfting av den delen av mandatet som har med menneskerettigheter å gjøre.<sup>7</sup> Fordi politikerne på forhånd hadde

---

<sup>3</sup> Se WHO, UNDP, UNAIDS and International Centre on Human Rights and Drug Policy; International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019), Council of Europe, Parliamentary Assembly: Drug policy and human rights in Europe: A Baseline Study. Se også Rusreformutvalgets rapport, kapittel 7.

<sup>4</sup> «Hvordan en stats narkotikapolitikk bør innrettes for å fremme retten til den høyest oppnåelige helsestandard, avhenger av hva som etter beste tilgjengelige kunnskap anses å være de faktiske virkningene av politikken. Flere instanser i FN-systemet har gitt uttrykk for at kriminalisering av innehav av narkotika til egen bruk er til hinder for oppfyllelse av retten til helse. WHO har anbefalt å avkriminalisere bruk av narkotika, da dette vil være en «critical enabler» for å forbedre situasjonen for hivsmittede. FNs spesialrapportør for retten til helse har anbefalt stater å avkriminalisere eller nedkriminalisere bruk og innehav av narkotika. FNs høykommissær for menneskerettigheter har anbefalt stater å vurdere nedkriminalisering eller avkriminalisering av bruk og innehav av narkotika, ettersom strafflegging på flere vis er til hinder for å fremme retten til helse. Atter flere enheter i FN-systemet har uttalt at kriminalisering av bruk av narkotika og innehav til egen bruk utgjør et hinder for å yte god helsehjelp til utsatte grupper, se omtale i punkt 7.2.3 ovenfor. Se i denne forbindelse også uttalelser med samme meningsinnhold fra FNs høykommissær for menneskerettigheter og FNs barnekomité gjengitt i punkt 7.4.1». NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 7.4.2., s. 180

<sup>5</sup> NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 7.4.2., s. 180

<sup>6</sup> «I flere land, herunder Mexico, Sør-Afrika og Tyskland, er straffeforfølgning av voksne personer for besittelse av cannabis til egen bruk blitt konstatert å være uforenelig med konstitusjonelle bestemmelser om retten til respekt for privatliv eller beslektede bestemmelser om individets rett til autonomi som det er naturlig å se i sammenheng med retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og retten til fri utvikling av personlighet etter FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 22. I Georgia ble lovgivning som hjemlet *sivilrettslige* sanksjoner av et forbud mot cannabis, kjent forfatningsstridig og ugyldig i 2018, fordi det innebar et uforholdsmessig inngrep i innbyggernes autonomi, se omtale i kapittel 6. Inngrep i utøvelsen av retten til privatliv mv. kan bare skje «når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter», jf. artikkel 8 nr. 2. For å være forenelig med EMK artikkel 8 må inngrep i retten til respekt for privatliv mv. fremme et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. . . [Selv om] statene har en vid skjønnsmargin ved vurderingen av om inngrep i retten til privatliv og familieliv i denne forbindelse er forenelige med EMK artikkel 8, [innebærer] kravet om nødvendighet . . . like fullt at det må påvises at inngrepet svarer til et presserende samfunnsmessig behov («pressing social need»). Det må også vises at inngrepet er forholdsmessig holdt opp mot formålet med inngrepet, tatt i betraktning relevante interesser som må avveies ved vurderingen. Det påhviler i første rekke statspartene å foreta disse vurderingene, men EMD kan overprøve om argumentene som hevdes å begrunne inngrepet, er relevante og forholdsmessige og om rettighetene i tilstrekkelig grad ble respektert i beslutningsprosessen som ledet frem mot vedtagelsen av inngrepet». NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 7.4.3., s. 181

<sup>7</sup> Til tross for at mandatet (i ordlyd og faktiske forpliktelser, om ikke oppdragsgivers intensjon) la opp til at utvalget skulle sjekke med hvilken rett staten fortsetter sin befolkningsforfølgelse; til tross for at utvalget mottok brev fra politidirektoratet som tilsa at også politiet forventet en tilsikring av de forfulgte grupperingenes rettighetsbilde; til tross for at utvalget mottok dokumentasjon som indikerte at staten i minst ti år har nektet brukerne et effektivt rettsmiddel; og til tross for at utvalget fikk dokumenter fra FN og

bestemt at legalisering var utelukket, undersøkte utvalget bare den delen av problemstillingen som omfatter avkriminalisering av bruk, og rapporten sier derfor ingenting om i hvilken grad forbudslinjen *i seg selv* er forenlig med menneskerettighetskonvensjonene.

Dette er beklagelig for rapporten som helhet. Et ellers glimrende arbeid er blitt skadelidende av unødig akrobatikk, ansvarsfraskrivelser, og lite konsekvent tekning—alt for å gi politikerne det de vil ha.

Allikevel, moralsk panikk er allerede påvist,<sup>8</sup> og utvalgets snevre fokus utgjør ikke bare et problem for de forfulgte grupperingene, hvis rettighetsbilde forblir uavklart, men også den norske stat. Når det er snakk om menneskerettigheter, kommer konstitusjonelle forpliktelser med i bildet, og vi vil nå si noe om dette.

### Statens ansvar for ruspolitikken

Rapporten slik den står er intet mindre enn ødeleggende for de som har støttet seg til straff. Den viser at vi kan oppnå langt mer med mindre inngripende midler, og som utvalget selv sier:

*«Menneskerettighetsperspektivet står . . . sentralt i de fleste anbefalinger. Et hovedsiktemål er å forhindre brudd på menneskerettigheter som følger av kontroll-politikken, som vilkårlig fengsling og uproporsjonale straffer for narkotikakriminalitet».*<sup>9</sup>

Tatt da i betraktning at det er et juridisk prinsipp at jo strengere straff forbrytelsen er belagt med, desto strengere krav stilles til lovens kvalitet, så må også den mer omfattende lovutformingen for salg og tilvirkning underlegges kontroll.<sup>10</sup> Den må vurderes på de samme betingelser som utvalget gransket besittelse og innehav, og utvalget har allerede pekt på store svakheter.<sup>11</sup>

Hvordan den strenge lovutformingen har blitt til som følge av manglende vilje til å forholde seg til realiteter og menneskerettslige prinsipper, er et ankepunkt som svekker dens troverdighet i et konstitusjonelt perspektiv. «Et effektivt rettsmiddel» er selve kjernen i menneskerettskonvensjonene, og når vi tar med i betraktningen at norsk rettsvesen i ti år har

---

Europarådet som bekreftet at det var rettigheter med i bildet som staten hadde et ansvar for å ivareta og avklare, foretrakk utvalget å tolke sine menneskerettslige forpliktelser mest mulig snevert.

<sup>8</sup> Se kapittel 3.2. og 3.3. Ord som «offentlig panikk», «uproporsjonalt bilde», «misvisende forestillinger», «feilinvestering i straff», og «virkelighetsresistent misgjerning», oppsummerer ruspolitikken utvikling. Vi har å gjøre med en politikk preget av «moralisk indignasjon og hevnmotiver», «stereotype fremstillinger», og hvor «vitenskapelige konstruksjoner av narkotikaproblemet har spilt en underordnet rolle». «Panikk» brukes flere ganger i teksten.

<sup>9</sup> NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 7.5.2.2., s 185

<sup>10</sup> Omsetning av narkotika vil, også etter en avkriminalisering av handlingene til dem som bruker narkotika, kunne straffes med inntil 21 års fengsel, og ethvert tilfelle av salg vil etter lovens ordlyd kvalifisere til frihetsstraff i inntil 2 år.

<sup>11</sup> Epidemimodellen som ble styrende for forståelsen av narkomani har vist seg å være feil. Likeså den påfølgende forvridningen av tilbuds- og etterspørselsproblematikken til en offer- og overgriperkontekst, samt den rådende hypotesen om at det å fjerne straffansvar for brukere av narkotika nødvendigvis fører til en økning av bruken i befolkningen (3.2, 3.3). Utvalget konkluderer i stedet med «at nettopp andre faktorer enn lovgivning og lovendringer som sådan har stor betydning for rusmiddelbruken i befolkningen»(1.3.1), og at det nå er opp til staten å vise at «inngrepet svarer til et presserende samfunnsmessig behov. Det må også vises at inngrepet er forholdsmessig holdt opp mot formålet med inngrepet, tatt i betraktning relevante interesser som må avveies ved vurderingen»(7.4.3). Se spesielt kapittel 3.2.2.3., 3.2.2.4., 3.2.2.5, 3.2.3. og 3.3. hvor forskerne påpeker at «narkotikahaien» først og fremst var en politisk figur, uten empirisk belegg».

nektet lovbrutere en avklaring av rettighetsbildet sitt,<sup>12</sup> blir det bare viktigere at politikerne sørger for dette.

En mer grunnleggende konstitusjonell forankring er derfor påkrevd. Politikerne kunne ikke selv forutsi en rapport som var så omfattende i sine implikasjoner, men det er ikke lenger grunnlag for å fortsette forfølgelsen av narkotikalovbryterne.<sup>13</sup> Som rapporten sier: «*Det rådende synet i internasjonal forskning om ruspolitikk er at avkriminalisering vil være det klart beste alternativet i et folkehelseperspektiv. Kriminalisering av narkotikabruk og -besittelse og intensivert straffeforfølgning av brukere har store negative implikasjoner for rusbrukeres livssituasjon og helse*».<sup>14</sup>

Ikke bare det. Videre, når rapporten snakker om rammene for straffeforfølgelsen, påpekes «*en endring i den rådende tolkningen av narkotikakonvensjonene, som har betydning for statenes handlingsrom for å endre samfunnets reaksjoner på narkotikabruk fra strafferettslige reaksjoner til andre relevante tiltak. Forholdet til barns rett til beskyttelse mot de negative konsekvensene av narkotika, enhvers rett til den høyest oppnåelige helsestandard og retten til respekt for privatliv,*» tilsier «*at statene bør avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika til egen bruk, da strafflegging anses som et hinder for å yte god helsehjelp til utsatte grupper*».<sup>15</sup>

Det vises til «en oppsummering av kunnskap utarbeidet eller innhentet av FN-organer de siste ti årene, publisert av FN i mars 2019, hvor det er lagt til grunn at narkotikapolitikk basert på strafflegging ikke fremstår egnet til å bekjempe illegal bruk av narkotika», og når samtlige av forbudslinjens premisser har vist seg feilet tilfaller bevisbyrden staten.<sup>16</sup>

Menneskerettighetene er klare på at politikerne nå må ta konsekvensene av de innsikter de har fått levert. Et rettighetsbilde er uavklart og det er ikke opp til enkeltpolitikere å gå tilbake på løftet om en rusreform fra straff til helse. *Konstitusjonelle forpliktelser kommer med i bildet, og man kan ikke gå fra straff til sykliggjøring uten at spørsmålet om selvbestemmelse får sin plass.*

Vi ansvarliggjør derfor politikerne konstitusjonelt. Det sivile samfunn har i flere tiår observert hvordan den politiske prosessen svikter borgerne og fortsetter straffelinjen på tross av

---

<sup>12</sup> Høyesterett avviste narkotikalovbryternes prøvelsesrett på loven i 2010. Se vedlegg, Mikalsen, *Human Rising: The Prohibitionist Psychosis and its Constitutional Implications* (2019), eller <https://www.ardpolicies.org/norwegian-authorities>

<sup>13</sup> Vi finner i rusreformutvalget et glimrende arbeid, ett som erkjenner at straff har vært feilrettet og at vi må tenke mer helhetlig på ruspolitikk om vi vil avhjelpe det problembildet som følger av dagens ruspolitikk. Men ikke bare det. Vi finner også at «den foreliggende empirien svekker det som har vært en rådende hypotese om at det å fjerne straffansvar for brukere av narkotika nødvendigvis fører til en økning av bruken i befolkningen». NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 6.4.2., s. 160

<sup>14</sup> NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 3.9 s. 70

<sup>15</sup> NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 2.3. s. 28

<sup>16</sup> Som rapporten også gjør klart: «I nyere norsk kriminalpolitikk anses straff gjennomgående som et middel og ikke som et mål i seg selv. For ordens skyld presiseres det at det med «virkemiddel» også menes de tilfeller der handlinger strafflegges med det formål å påvirke holdninger i befolkningen eller å gi uttrykk for grunnleggende verdier. Strafflegging, som innebærer at staten er beredt til å påføre sine innbyggere en tilsiktet lidelse, må derfor ha en «solid begrunnelse». Det enkelte straffebud må følgelig ha et identifisert formål, og det må vises hvordan strafflegging er egnet til å oppnå dette formålet på en slik måte at straffens menneskelige og økonomiske kostnader rettfærdiggjøres. I dette ligger at byrdene ved bruk av straff må stå i et rimelig forhold til straffens tilsiktede virkninger. Det er altså forventningen om de eventuelle samlede tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av bruk av straff – og at fordelene i tilstrekkelig grad veier opp for ulempene strafflegging innebærer – som eventuelt kan rettfærdiggjøre samfunnets bruk av straff. Ettersom en rekke umiddelbare kostnader ved strafflegging, både i økonomisk og menneskelig forstand, nærmest er uløselig knyttet til vårt begrep om straff, ligger argumentasjons- og bevisbyrden på dem som ønsker at staten skal straffe sine innbyggere for en bestemt type handling». NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp, kapittel 12.2., s. 247-48a

vitenskapens forsøk på fornuftsbasert inndriven. Rusreformutvalgets rapport, om flere partier får viljen sin, risikerer å bli ignorert i sine konsekvenser, hvis da ikke modige politikere står opp og forsvare rettighetsbildet til de forfulgte grupperingene.

### En fremtidsvisjon

Om dette ikke umiddelbart er fristende, så forestill fremtiden. Om politikerne nå svikter og nekter å spørre med hvilken rett vi nekter folk selvbestemmelse i disse spørsmålene, vil vi få nye år hvor ruspolitikken vakler i en tilstand av ubevisssthet. Til tross for det, vil det internasjonale samfunn—og landets egne borgere—bevege seg videre, innse i bare større grad hvordan forbudslinjen har korrumpert samfunnsstoffet, og hvordan den fortsetter å stjele våre barn.

Etter rusreformutvalgets rapport kan man ikke lenger late som om vi hjelper ungdommen ved å straffe dem. Det blir for dumt å påstå noe annet, og integriteten til de politiske partiene vil bli skadelidende om politikerne ikke nå tar et oppgjør med fortidens synder.

Verden går som sagt videre, og spørsmålet om et regulert marked blir bare mer presserende. 11 amerikanske delstater, Canada, Luxemburg, samt flere afrikanske, søramerikanske og asiatiske land har begynt prosessen. 18 nye delstater står i kø dette året, og innen 5-10 år vil det bli åpenbart for hvem som helst at norske politikere—om dere ikke handler på dette bildet—aksepterte en overbyråkratisert og unødig kostbar løsning, ikke minst målt i menneskelig lidelse. Delstaten Illinois avsluttet 2019 med å ettergi 11 000 dommer; guvernøren lovte at dette bare var begynnelsen, og vi kan forvente de samme tendensene til selvransakelse her på berget når den tid kommer.

Jo lenger tid som går mellom nå og da, desto større er det skadebildet som forbudslinjen har påført oss—og jo viktigere vil det konstitusjonelle ansvaret være. Vi forventer nemlig mer av våre offentlige tjenestemenn enn at dere fortsetter som før når alle varsellamper lyser. Moralsk panikk er som sagt godt dokumentert, og det vil komme en dag hvor dere vil bli veid ut ifra i hvilken grad dere løftet frem grunnlovslinjen. Dette regnestykket er enkelt nok. Konstitusjonelle problemstillinger kommer med stor fallhøyde, og dere har nå valget mellom å bli husket som menneskerettighetsforkjempere eller forsvare av tyranniet.

*Vi ber dere derfor stå opp for menneskerettsprinsippene og sørge for at de nå—heller enn siden—kommer til sin rett. Etter rusreformutvalgets oppsiktsvekkende funn, og uferdige tolkning av menneskerettsperspektivet, må en ny utredning til som ser nærmere på rettighetsbildet til de forfulgte grupperingene som helhet. Denne kan forventes å gi vei til en sannhets- og forsoningskommisjon, for det er det som historisk sett blir resultatet når moralsk panikk er påvist og en prinsipiell recalibrering av rettssystemet må til.<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> Et viktig spørsmål for en menneskerettighetsutredning er hvordan loven klarer seg i en forholdsmessighetsanalyse. Denne utført riktig vil klargjøre i hvilken grad ruspolitikken er et resultat av syndebukk mekanismen, vår tendens til å gi enkeltgrupperinger skylda for problemer som vi har et kollektivt ansvar for å løse, og i den grad dette er tilfellet kan denne grunnlovs/menneskeretts-kommisjonen forventes å anbefale (eller få form av) et sannhets- og forsoningstribunal. Behovet for dette har også vært omtalt i klassekampen 20 januar 2020, og nettavisen 18 januar: <https://pluss.nettavisen.no/debatt/leserbrev/meninger/rusreformen-en-konstitusjonell-utfordring/o/5-95-72508?fbclid=IwAR0Ua3kLO9Om62EnqNt3MI1wN6LcG9SUhogTES4e16cl6kCQQ1gGErvXX4>.

Til tross for at dette kan oppleves tungt, er alternativet til å fortsette å la ubevissthet definere prosessen. Rusreformutvalgets forsøk på å opprettholde et moralsk skille mellom bruk og salg ikke bare svekker rapportens troverdighet på menneskerettighetenes område, det fører også til forslag som politiet og andre reagerer mot. Det er som sagt gode grunner til å ikke straffe bruk, men det blir absurd når staten skal nekte folk å dyrke selv eller handle kvalitetssikrede varer fra land som USA og Canada, mens de skal få varene sine av lokale kjeltringer. Det er vanskelig å tolke slikt som annet enn en gavepakke til organisert kriminalitet, og om målet er å redusere stigma (og kriminaliteten forbundet med narkotikamarkedet) må vi vurdere et regulert marked.

Vi kan ikke få en helhetlig ruspolitikk uten. Jo mer politiet intensiverer sin forfølgelse av produsenter og selgere, desto verre blir kvaliteten på varer og desto mer vold oppstår i kjølvannet av den sorte økonomien. Vi utsetter med andre ord brukere (og samfunnet) for en helt unødig risk, og vi må se nærmere på de folkerettslige implikasjonene: Hvis vi nå erkjenner at det ikke bare er patologiske grunner til at folk velger seg sin rus, og at menneskeligjøringen av rusbrukerne gjør det problematisk å straffeforfølge dem, hva da med de farene vi utsetter dem for ved et kriminelt marked. Er forbudet virkelig nødvendig i et moderne samfunn?

Svaret, for den som vil se, er innlysende. Sett i lys av rapporten til rusreformutvalget er det umulig at ikke resten av samfunnet om noen år også er kommet frem til dette, og det er bedre om vi handler nå enn når tusen nye liv er tapt, tusenvis vilkårlig fengslet, og tusener av familier unødig er blitt revet opp.

Problemstillingen kommer uansett internasjonalt for fullt, og Norge kan gå fra å være en ruspolitisk bakstrever til å bli et eksempel til etterfølgelse. Alt som skal til er at politikerne etterkommer internasjonale pålegg og går forbudslinjen nærmere etter i sømmene.

Vi ser derfor frem til å høre fra ministeren om grunnlovssporet.

Med vennlig hilsen



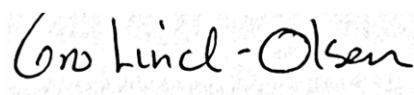
Roar Mikalsen

Leder for AROD



Peder Støre

Daglig leder, One Health Norway



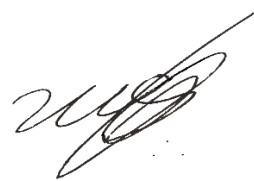
Gro Lind Olsen

Daglig leder, Wayback Tromsø



Christoffer H. Rørtveit

Leder for Pascan



Rev. Martin Ignacio Díaz Velasquez

Co-Founder & CEO Knowmad Institut