

Internasjonale forpliktelser i narkotikapolitikken

Med vekt på barnekonvensjonen og FNs narkotikakonvensjoner

Alf Butenschøn Skre, utvalgssekretær for Rusreformutvalget 2018-2019

Oslo, 6. november 2020

Oversikt

- Hovedtrekk ved Rusreformutvalgets innstilling i NOU 2019: 26
- Noen utgangspunkter for traktatfortolkning
- Barnekonvensjonen artikkel 33 om barns rett til beskyttelse mot ulovlig bruk av narkotika
- FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 12 om retten til den høyest oppnåelige helse
- FNs narkotikakonvensjoner av 1961, 1971 og 1988, med vekt på spørsmålet om konvensjonene krever strafflegging av ulovlig befatning med narkotika til egen bruk

Hovedtrekk i Rusreformutvalgets forslag til lovendringer

- Befatning med narkotika uten lovlig adgang forblir ulovlig, jf. legemiddeloven § 24
- Nytt spor for sivilrettslig helserettet oppfølging av lovbrudd, avgrenset til:
 - Befatning med narkotika til egen bruk, og
 - Mengden er innenfor fastsatte maksimumsbegrensninger
- Politiets nye sivilrettslige fullmakter, uten at det må opprettes straffesak:
 - Visitasjon for å avdekke innehav/bruk av narkotika.
 - Beslagshjemmel
 - Myndighet til å pålegge oppmøte for oppfølging.
- Ingen endring i bl.a.:
 - Strengt straffansvar for all annen befatning med narkotika, jf. straffeloven §§ 231 og 232.
 - Straffebudene som knytter virkninger til ruspåvirkning, f.eks. ruspåvirket kjøring av motorvogn, pliktmessig avhold osv.
 - Tvangshjemler i helselovgivningen og i barnevernloven som knytter virkninger til bruk av rusmidler.

Noen aktuelle kapitler i NOU-en

- Kap. 4.2.3 (bruk blant ungdom)
- Kap. 5.7 (barneverntjenesten)
- Kap. 7.4.1 (barns rett til å beskyttes mot ulovlig bruk av narkotika)
- Kap. 10.3 (påtaleunntatelse) og 10.4 (konfliktråd)
- Kap. 11 (forebyggende tiltak og oppfølging utenfor straffesak)
- Kap. 12.3 (tilsiktete og mulige utilsiktede konsekvenser av avkriminalisering)
- Kap. 13.3.3 og 13.3.4 (bør utvalgets foreslåtte modell omfatte midreårige, og personer med omsorg for mindreårige?)
- Kap. 13.3.6 (bør utvalgets foreslåtte modell omfatte befatning med narkotika som berører mindreårige?)
- Kap. 14.2.6 (om skolene bør ha ansvar for avdekking) og 14.2.7 (ditto om foreldre og andre pårørende)
- Kap. 16.4 (om barn og unge som ilegges møteplikt, og forholdet til barneverntjenesten)
- Kap. 16.9.1 (barn som pårørende til personer som ilegges oppmøteplikt)
- Kap. 20 (utvalgsmedlem Swahns dissens)

Rusreformutvalgets konferanse om barn og unge 27. mai 2019

- Willy Pedersen
 - Anne Line Bretteville-Jensen
 - Ole Røgeberg
 - Ingun Fornes
 - Jan Erik Bresil
 - Yvonne Larsen
 - Terje Ogden
 - Ove Heradstveit
- Ungdomspanel:
 - Martine Kihle Dalsrud, Barn av Rusmisbrukere (BAR)
 - Simen Tomren Grip, Tryggere ungdom
 - Emil Røys Reite, Elevorganisasjonen
 - Joachim Allan Ruud Nymann, Ung Arena Oslo Vest
 - Ido Ali, Ungdom mot narkotika
 - Ahmed Gurey Shidane, Uteseksjonen, Oslo

Noen utgangspunkter for traktatstolking

- Wien-konvensjonen om traktatretten (1969)
- Art. 31 nr. 1,
 - Den alminnelige forståelse av ordlyden
 - Tolket i god tro og i lys av traktatens gjenstand og formål
 - Konteksten, bl.a. andre traktater som er inngått i forbindelse med traktaten som skal tolkes.
 - Etterfølgende avtaler og praksis
 - Andre relevante folkerettslige regler som gjelder mellom statspartene
- Art. 32, supplerende kilder ved tvetydighet, uklarhet, eller at resultatet blir klar absurd eller urimelig.
 - Bl.a. forarbeider (dokumentasjon fra forhandlingene)



Noen utgangspunkter for traktatstolking (2)

- Avgjørelser eller uttalelser fra konvensjonsorganer
 - F.eks.
FNs ØSK-komité,
FNs Barnekomité,
Det internasjonale
narkotikakontrollstyret (INCB)
 - Naturlig utgangspunkt for fortolkningen
 - Betydning varierer, avhenger av konvensjonsorganets mandat



FNs Barnekomité. Foto: OHCHR

FNs konvensjon om barnets rettigheter, 1989 (barnekonvensjonen, BK)

Noen utgangspunkter:

- Respektere og sikre konvensjonsrettighetene uten diskriminering, og plikt til å beskytte mot diskriminering (art. 2). Bl.a. diskriminering pga. barnets eller foresattes stilling/status.
- Barnets beste = grunnleggende hensyn (art. 3 nr. 1)
- Barn skal sikres den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel (art. 3 nr. 2)

Vidt spenn av rettigheter, bl.a.

- Rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører barnet (art. 12)
- Ytringsfrihet (art. 13)
- Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (art. 14)
- Beskyttelse mot ulovlige inngrep i privatlivet mv. (art. 16)
- Beskyttelse mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting (art. 19)
- Rett til den høyest oppnåelige helse (art. 24)
- Rett til en tilstrekkelig levestandard (art. 27)
- Rett til utdanning (art. 28)

Barnekomitéens inndeling av BK i “clusters”

- Generelle gjennomføringsforpliktelser
- Definisjonen av “barn” (menneske < 18 år)
- Generelle prinsipper
- Sivile rettigheter og forpliktelser
- Familieforhold og annen omsorg
- *Grunnleggende helse og velferd*
- Opplæring, fritid og kultur
- Spesielle beskyttelsestiltak
 - Nødsituasjoner
 - Strafferettspleien
 - *Utnyttelsessituasjoner*
 - Minoriteter og urfolk

Forholdet til andre rettsregler

Artikkel 41:

Intet i denne konvensjon skal berøre en bestemmelse som i større grad bidrar til virkeliggjøring av barnets rettigheter og som eventuelt inngår i:

- a) en parts nasjonale lovgivning, eller
- b) folkeretten som gjelder for vedkommende part.

Forholdet til norsk lovgivning mv.

- Bl.a. BK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2
- Ved motstrid med annen lov (eller forskrif) går menneskerettskonvensjonene foran, jf. menneskerettsloven § 3.

Barnekonvensjonen artikkel 33

Partene skal treffe alle egnede tiltak, herunder lovgivningsmessige, administrative, sosiale og undervisningsmessige tiltak, for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotiske eller psykotrope stoffer, slik disse er definert i de relevante internasjonale traktater, og for å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med slike stoffer.

States Parties shall take all appropriate measures, including legislative, administrative, social and educational measures, to protect children from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.

Barnekonvensjonen artikkel 33

Partene skal treffe **alle egnede tiltak**, herunder lovgivningsmessige, administrative, sosiale og undervisningsmessige tiltak, **for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av** narkotiske eller psykotrope stoffer, slik disse er definert i de relevante internasjonale traktater, og **for å hindre at barn blir brukt i ulovlig produksjon og handel med slike stoffer.**

States Parties shall take **all appropriate measures**, including legislative, administrative, social and educational measures, **to protect children from the illicit use of** narcotic drugs and psychotropic substances as defined in the relevant international treaties, and **to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances.**

Fremforhandling av artikkel 33 (1986)

Opprinnelig forslag, skrevet av Kina:
“The States Parties to the present Convention **shall take all appropriate** legislative, administrative, social and educational **measures to prevent and prohibit a child from taking narcotic** drugs as defined in the relevant international conventions. [...]”

(Kilde: E/CN.4/1986/39, s. 16)

- Nederland: Endre til “**to protect children from the abuse of narcotic and psychotropic substances**”
- Øst-Tyskland: Nederlands endringsforslag bør innsnevres til å gjelde “**dangerous abuse**”
- UK+Canada: Stryk opplistingen av virkemidler
- USA: Forslaget bør utvides til å omfatte også andre rusmidler, som alkohol

Uttalelser fra FNs barnekomité

Generell kommentar nr. 20 (2016), avsn. 64

“States parties have an obligation to protect adolescents from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances. States parties should ensure adolescents’ right to health in relation to the use of such substances, as well as tobacco, alcohol and solvents, and put in place prevention, harm-reduction and dependence treatment services, without discrimination and with sufficient budgetary allocation. **Alternatives to punitive or repressive drug control policies in relation to adolescents are welcome.**³⁰ Adolescents should also be provided with accurate and objective information based on scientific evidence aimed at preventing and minimizing harm from substance use.”

Fotnote 30 viser til rapport fra spesialrapportøren for retten til helse i 2016. Denne rapportens avsnitt 98:

“The harms associated with drug use and involvement in the drug trade cannot be disentangled from State responses. Evidence shows that repressive and punitive responses to drugs have not been effective in reducing drug use or supply⁸⁰ and that they have produced negative consequences, including violence and corruption.⁸¹ Criminalization of drug use and personal possession, as well as drug user registries and police violence, drive young people from services, producing a health-deterrent effect.”

Rapportens avsnitt 114(b), anbefaling:

“Seek alternatives to punitive or repressive drug control policies, including decriminalization and legal regulation and control, and nurture the international debate on these issues, within which the right to health must remain central”

Uttalelser fra FNs barnekomité

- Rapport vedr. **Armenia** (2004):
 - Komiteen oppfordret til å sikre at barn som bruker narkotika, ikke kriminaliseres
- Rapport vedr. **Ukraina** (2011):
 - Komitéen anbefalte å sikre at landets straffelovgivning ikke hindrer tilgang til slike tjenester, herunder gjennom å endre straffelovgivning som kriminaliserte barns innehav av narkotika til egen bruk

Uttalelser fra FNs barnekomité

Observasjon i 2005 vedr. **Norge**:

- “The Committee notes with concern the high number of children who consume drugs and alcohol in the State party. The Committee is also concerned about the large number of children who suffer as a result of their parents’ drug abuse. The Committee notes in this regard the test project on prevention of drug abuse problems among children and adolescents which has begun in a number of municipalities.”

(Kilde: CRC/C/15/Add.263, s. 8)

Anbefaling i 2005 (min understreking):

- The Committee recommends that the State party [dvs. Norge]:
 - a) Strengthen efforts to provide children and parents with accurate and objective information about the harmful consequences of substance abuse;
 - b) Ensure that children using drugs and narcotics are treated as victims (not as criminals) and are provided with the necessary recovery and reintegration services;
 - c) Expand the project on prevention of drug abuse problems among children and adolescents to cover more municipalities.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

- Vedtatt 1966, i kraft 1976.

Forholdet til norsk lovgivning mv.:

- ØSK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2
- Ved motstrid med annen lov (eller forskrift) går ØSK foran, jf. menneskerettsloven § 3.

ØSK artikkel 12 om retten til helse

1. Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til å ha den høyest oppnåelige helsestandard både i fysisk og psykisk henseende.
2. De tiltak som konvensjonspartene treffer for å oppnå full virkeliggjørelse for denne rettighet, skal omfatte tiltak som er nødvendige for å:
 - a. Minske foster- og spebarndødeligheten og fremme barnets sunne utvikling,
 - b. Forbedre alle sider ved hygienens i miljø og industri,
 - c. Forebygge, behandle og kontrollere epidemiske, endemiske, yrkesmessige og andre sykdommer,
 - d. Skape vilkår som trygger alle legebehandling og pleie under sykdom.

Vurderinger som tilsier at avkriminalisering bidrar til å gjennomføre retten til helse

- FNs høykommissær for menneskerettigheter sin “Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights”, FN-dok. A/HRC/30/65 (2015)
- WHO, *Consolidated Guidelines*
- FNs spesialrapportør for retten til den høyest oppnåelige helse, rapport A/65/255 (2010)
- (Samt kilder allerede nevnt ifm. barnekonvensjonen)

ØSK-komiteéns anbefaling til Norge

42. While noting the review of the existing drug policy by an expert committee and the submission in December 2019 of its report with proposals for policy reform, the Committee is concerned that the State party continues to criminalize drug use, which prevents drug users from accessing harm reduction programmes and health-care services (art. 12)

43. The Committee recommends that the State party decriminalize drug use and enhance the availability, accessibility and quality of harm reduction programmes and specialized health-care services available to drug users.

Kilde: E/C.12/NOR/CO/6 (2020), side 8.

Narkotikakonvensjonene (1)

I et nøtteskall:

- Organisering og overvåking av produksjon og omsetning av lovlig narkotika til vitenskapelige og medisinske formål
- Motvirke ulovlig tilbud og ulovlig etterspørsel av narkotika
- *Concerned with the health and welfare of mankind, ...*
- 1961-konvensjonen (*narcotic drugs*)
 - Bl.a. opioider, cannabis og kokain
- 1971-konvensjonen (*psychotropic substances*)
 - Bl.a. amfetaminer, MDMA, benzodiazepiner, barbiturater
- 1988-konvensjonen
 - Basisstoffer (*precursors*)
 - Nye forpliktelser til samarbeid, vekt på bekjempelse av trafficking

Narkotikakonvensjonene (2)

- En grunnleggende primærnorm:

limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs

(1961 art. 4 c; sml. 1971 art. 5)

Et knippe problemstillinger ifm. Norges forpliktelser etter narkotikakonvensjonene

Krever narkotikakonvensjonene at ulovlig bruk av narkotika, eller erverv eller besittelse av narkotika til egen bruk, skal være **straffbart**?

Krever narkotikakonvensjonene at myndighetene **skal beslaglegge brukerdoser** i brukerens besittelse?

Krever narkotikakonvensjonene at det skal kunne ilegges **sivilrettslige sanksjoner** (f.eks. overtredelsesgebyr) overfor personer som erverver eller innehar narkotika til egen bruk?

Kriminaliseringsspørsmålet

- 1961- og 1971-konvensjonene inneholder kriminaliseringsforpliktelser
- Delte meninger mellom statene om befatning ifm. *personlig bruk* omfattet helt siden konvensjonene ble fremforhandlet.

Kriminaliseringsspørsmålet

- 1988-konvensjonen Art. 3 nr. 1

Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally:

- Tilvirkning, ekstrahering, tilberedelse, tilgjengeliggjøring, distribusjon, salg, levering, megling, ekspedering, transitt håndtering, frakt, import, eksport, dyrking
- Innehav av ulovlige stoffer med sikte på slike handlinger
- Osv.

- Art. 3 nr. 2

- *Subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system, each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under its domestic law, when committed intentionally, the possession, purchase or cultivation of narcotic drugs or psychotropic substances for personal consumption contrary to the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention.*

Kriminaliseringsspørsmålet

- Begrensningen i artikkel 3 nr. 2:
 - «Subject to its constitutional *principles* and the *basic concepts of its legal system ...*»
 - (konstitusjonelle prinsipper og rettsgrunnsetninger)
 - Ikke klart avgrenset.
 - Setter størrelser i nasjonal rett foran kriminaliseringsforpliktelsen
- Sml. snevrere begrensning i artikkel 3 nr. 10:
 - «... without prejudice to the *constitutional limitations* and the *fundamental domestic law...*»
- Sml. snevrere begrensning i 1961-konvensjonen art. 36 og 1971-konvensjonen art. 22 om strafflegg
 - "Subject to its *constitutional* limitations, ..."

Kriminaliseringsspørsmålet

Straffelovkommisjonen (NOU 2002: 4 s. 330 annen spalte):

Statene står “står fritt med hensyn til å kriminalisere bruk og besittelse – derunder også kjøp eller annen ervervsmåte – av narkotika til eget bruk”

JDs arbeidsgruppe om alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd i 2011 (s. 89):

“[S]tatene har en plikt til å strafflegge forsettlig anskaffelse, besittelse, kjøp og salg av narkotiske stoffer til personlig bruk”

Meld. St. 30 (2011–2012) (kap. 4.2.1):

Statene er “forpliktet til å sette straff for forsettlig anskaffelse, besittelse, kjøp og salg av narkotiske stoffer til personlig bruk, når stoffet stammer fra ulovlig handel”

Kriminaliseringsspørsmålet

Hovedpunkter i Rusreformutvalgets vurdering:

- Bestemmelsens ordlyd er forbeholden. Ikke en entydig klar forpliktelse
- Variasjon i statenes praksis
- Internasjonalt ble avkriminaliseringen i Portugal mottatt svært positivt, også (etter hvert) av konvensjonsorganet INCB
- Støtte i andres analyser, bl.a. EMCDDA

Rusreformutvalgets slutning:

- Det er “forsvarlig å legge til grunn at det er forenelig med Norges forpliktelser etter narkotikakonvensjonene å avkriminalisere erverv og innehav av mindre mengder narkotika til egen bruk, såfremt slik befatning med narkotika forblir ulovlig og kan møtes med andre tiltak som er egnet til å oppnå konvensjonenes formål.” (s. 174)

Spørsmålet om sivilrettslige sanksjoner

- Forutsetning i konvensjonene at statene skal settes iverk tiltak for å redusere etterspørselen etter illegale rusmidler.
- Også her får rekkevidden av forbeholdet i art. 3 nr. 2 betydning.
- Konstitusjonell plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og bindende konvensjoner, jf. Grunnloven § 92.
- Andre mulige rettsgrunnsetninger:
 - Skadefølgeprinsippet
 - Prinsippet om at helsehjelp skal være samtykkebasert

Spørsmålet om sivilrettslige sanksjoner

Rusreformutvalgets posisjon:

- Det er “mulig å gjennomføre en reform som ikke gjør bruk av sanksjoner, og som samtidig oppfyller konvensjonene i god tro, i kraft av unntaket i 1988-konvensjonens artikkel 3 nr. 2 som gjelder for *konstitusjonelle prinsipper og rettsgrunnsetninger*. Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, er imidlertid grensedragningen for dette unntaket beheftet med noe usikkerhet.” (s. 175)
- En viss tolkningstvil legges for dagen
- Høyere grad av sikkerhet om overholdelse av konvensjonen ved en avkriminalisering oppnås ved å innlemme sanksjonsmekanisme, selv om det anses mindre gunstig.
- Tiltak, inkl. evt. sanksjoner, må baseres på beste tilgjengelig kunnskap om bl.a. forventet nytte og risiko for skadevirkninger
- Ikke noe klart krav om at en må innføre sanksjonstypen *overtredelsesgebyr*.

Spørsmålet om beslag av brukerdoser

- Gir narkotikakonvensjonene rom for en unntaksregel slik at brukerdoser til egen bruk ikke kan beslaglegges av politiet?
- Neppe rom for en lovregel som generelt sperrer for beslag/konfiskering av brukerdoser, jf. bl.a. 1961-konvensjonen art. 33
- Handlingsrom når det gjelder personer med alvorlige rusproblemer:
 - Brukerrom (tidl. sprøyterom) etterhvert akseptert av INCB
 - Politiets alminnelige håndhevingsskjønn for mulige lovbrudd som ikke er blant de mest alvorlige.
- Lovgivers forutsetning: Politiet er i praksis "tilbakeholdende med å pågripe og straffeforfølge" det som beskrives som "langvarige, tunge misbrukere". Ot.prp. nr. 22 (2008–2009)

Takk for oppmerksomheten!