

Høringssvar på NOU 2019:26 - Rusreform, fra straff til hjelp.

Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon (RIO) er en landsdekkende brukerorganisasjon på rusfeltet. Vi bidrar med fag- og brukerkunnskap for at personer med rusutfordringer skal få de tjenestene de trenger når de trenger dem. Vi støtter avkriminalisering av innehav av illegale rusmidler til eget bruk, og stiller oss bak Rusreformutvalgets forslag til reform.

En rusreform i Norge er i tråd med internasjonale anbefalinger.

I de senere årene har flere land enten reformert eller driver og reformerer repressive kontrollpolitikk mot bruk av illegale rusmidler (Eastwood et al., 2016). FN-kontoret for Narkotika og Kriminalitet har oppfordret medlemslandene til å tilby behandling fremfor straff for personer med rusbruksutfordringer (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010). Og, nylig anbefalte the Chief Executives Board of the United Nations, avkriminalisering av besittelse av illegale rusmidler til eget bruk (Chief Executives Board for Coordination, 2019).

FNs ØSK-komité har uttrykt bekymring for at Norge fortsatt kriminaliserer rusbruk siden dette iht. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter sin art. 12, reduserer tilgjengeligheten til skadereduserende- og helserettede tjenester for personer som bruker illegale rusmidler. Komiteen anbefaler derfor Norge å avkriminalisere bruk av illegale rusmidler og styrke tilgjengeligheten og kvaliteten på skadereduserende tjenester og spesialisthelsetjenester for personer som bruker illegale rusmidler.

Verdens Helseorganisasjon, EMCDDA og FNs Høykommissær for Menneskerettigheter har ønsket Norges utvikling på rusfeltet velkommen.

Straff virker ikke

Rusreformutvalget skriver at er straff samfunnets sterkeste virkemiddel for å fordømme uønskede handlinger hos borgerne. Derfor tilsier et kriminalpolitisk utgangspunkt for bruk av straff, at straff krever en solid begrunnelse. Dette kommer også frem av forarbeidene til straffeloven. Straff er et tiltenkt onde som er ment å være stigmatiserende og belastende. Som flertallet i straffelovkommisjonen anbefalte i 2002, burde man avkriminalisere bruk og besittelse av illegale rusmidler dersom man legger skadefølgeprinsippet til grunn. De hevdet at straff ikke er begrunnet ettersom man ikke kan si at bruken er til skade for andre enn den som selv bruker rusmiddelet. Vi tilslutter oss dette synspunktet.

Rusreformutvalget tar i tillegg et ruspolitisk utgangspunkt der det antas at utbredelse av bruk av rusmidler henger sammen med negative effekter på folkehelsen. Med det utgangspunktet vil man ha en politikk som bidrar til lav utbredelse av bruk for å begrense skader.

Med disse to hensynene som utgangspunkt mener utvalget at straff i det minste må begrunnes solid med at den sørger for å redusere rusbruk i befolkningen. Rusreformutvalget gjennomgang av empiriske undersøkelser på rusreform og erfaringer fra andre land, gir ikke grunnlag for å hevde at en avkriminalisering vil føre til økt bruk (se f.eks. Babor et al., 2018). Derfor er avkriminalisering i tråd med en folkehelsepolitikk som har som mål å ikke øke bruk av rusmidler i befolkningen, og der straff må solid begrunnes.

Stigmatisering og diskriminering

I og med at straff er ment å være stigmatiserende kan ikke en rusreform ende opp med å straffe brukerne dersom formålet er å avstigmatisere dem. Personer som blir oppført i strafferegisteret bærer med seg et konkret og objektivt stigma som begrenser deres deltagelse i samfunnet. Bestemte yrker, utdanninger og reisemål er ikke oppnåelige for dem.

Straffepolitikken har, som utvalget peker på i sin gjennomgang av historien, utviklet seg i tråd med stereotype beskrivelser og oppfatninger av rus, rusbruk og personer som bruker rusmidler. Noen av disse stereotype beskrivelsene finner vi blant annet i høringssvaret fra Politiets Fellesforbund som bruker uttrykk som “hobbynarkomane” og “tunge narkomane” for å rettferdiggjøre hvem det er rimelig å straffe og ikke.

Flere tiårs stigmatisering av personer som bruker illegale rusmidler har trolig ført til at en del sentrale aktører ikke vekter begrunnelseskravet for bruk av straff mot denne gruppen. Ifølge dem er det rimelig å straffe rusmiddelbrukere for sikkerhets skyld. For eksempel har uttalelser fra Folkehelseinstituttets forskere advart mot å slutte å straffe brukere på grunn av en ikke empirisk begrunnet hypotetisk mulighet for at straff kan redusere bruk.

Sanksjoner og tvang

Utvalget har som nevnt gjort en gjennomgang av foreliggende empiriske undersøkelser og konkludert med at dokumentasjonen ikke oppfyller begrunnelseskrav for bruk av straff. Spørsmålet om ikke Norge da skal innføre sivilrettslige sanksjoner (materiell straff i fravær av formell straff) har meldt seg. RIO støtter utvalgets anbefaling om ikke å innføre sivilrettslige straffemetoder ved en avkriminalisering. Dersom man aksepterer at det ikke finnes forskningsmessig grunnlag for å hevde at straff har ført til redusert bruksprevalens, følger det logisk av dette at ikke litt straff, rettet mot for eksempel bestemte grupper i samfunnet, vil oppfylle formålet med bruk av straff.

Enkelte aktører tar til orde for å bytte ut rulleblad med “rusregister”, bøter med gebyr, og samtidig utvide bruken av tvang, særlig overfor ungdom og unge voksne. Vi advarer mot å gjennomføre en reform i navnet, der det opprettholdes repressive tiltak som mangler dokumentert effekt. Det vil være en videreføring av en praksis som marginaliserer og stigmatiserer personer som bruker illegale rusmidler.

Som utvalget påpeker har straffepolitikken kastet uoversiktlige skygger inn i helseforvaltningen og trolig påvirket hvordan personer med rusutfordringer og personer som bruker illegale rusmidler har opplevd å bli møtt i helsesektoren. Å benytte straffesanksjoner i helsetjenestene vil være i strid med allment anerkjente prinsipper for norsk helseforvaltning. Det vil dessuten overføre mistilliten personer som bruker rusmidler har til politiet, til helsetjenesten. Noe som vil være svært ødeleggende for helsetjenesten.

Modell

RIO mener utvalgets forslag om rådgivende enheter for narkotikasaker er en god løsning, og som kan tilpasses Norges mange kommuner som har forskjellige størrelser og befolkningsgrunnlag. En nemndsmodell ville vært å bringe tilbake edruskapsnemnder, og en slik modell ville dessuten åpnet for stor grad av uønsket variasjon. Dette ville vært svært alvorlig for tilliten i og med at slike nemnder ville hatt mye makt over den enkelte. Utover dette viser vi til Oslo Economics sitt prisanslag når det kommer til finansiering av nevnte rådgivende enheter.

Vi mener videre at det er viktig av at det etableres et sentralt brukerråd i tillegg til regionale slik at brukervedvirkning er sikret i modellen.

Økonomi

Utvalget skulle synliggjøre hvordan reformen kunne gjennomføres uten ekstra bevilgninger. Dette er en vanskelig oppgave fordi det er usikkerhet rundt kostnader knyttet til dagens kontrollpolitikk i tillegg til at det er usikkerhet knyttet til utgifter for helse og velferdstjenester. Trolig vil en avkriminalisering føre til mindre kostnader for kriminalomsorgen.

Med kostnader mener vi det er viktig at vi husker på de personlige kostnadene hvert enkelt menneske betaler for konsekvensene av dagens kontrollpolitikk. Disse er det umulig å sette en pris på. Økonomisk gjeld, rulleblad og fengsel bidrar til utenforskap og utfordringer med å starte opp i relevante utdannelser, få seg jobb og en kriminell identitet som bidrar til ytterligere marginalisering og antisosial atferd (Molz et al., 2020).

Disse menneskelige kostnadene må vektas tyngst. En reform vil derfor være god samfunnsøkonomi og bli økonomisk fordelaktig for kommunene.

Videre ba utvalget Oslo Economics om å anslå en kostnad for etableringen av rådgivende enheter for narkotikasaker i kommunen (vedlegg 2 til NOU 2019:26). Dette anslaget bør være retningsgivende for å sikre en best mulig modell.

Særlig om barn og unge

Samfunnet skal sørge for gode oppvekstvilkår for barn og unge. Dette gjøres best ved å møte barn og unges behov for egen utvikling. Vi bør se dem og involvere dem fremfor å korrigere uønsket adferd ved bruk av tvang og straff. Vi støtter oss til Tvangslovutvalget som har konkludert med at kunnskapsgrunnlaget for å benytte tvang overfor barn er mangefult.

Barn og unge har mindre utviklet evne enn voksne til å forstå at tvangsbruk kan være nødvendig og riktig i et gitt tilfelle, og derfor vil slik tvangsbruk på kort og lang sikt kunne ha en mer effekt på dem. Derfor er det hensiktsmessig at vi bytter ut trusler om straff og andre sanksjoner med gode og målrettede tiltak hvis mål er forståelse av hvilke skadevirkninger rusbruk har.

Kommunene bør satse på oppsøkende arbeid/ tjenester/ team som kan møte disse personene der de befinner seg. Forebygging bør følge internasjonalt anerkjente anbefalinger som er generelle og søker å styrke barn og unges integritet og relasjonsferdigheter. Det er lite som tyder på at ruspesifikk forebygging har effekt. Strafferettslige virkemidler mot barn og unge anbefales uansett ikke som forebyggende tiltak. RIO er særlig bekymret for barn og unge i som er i risikozonen for å utvikle rusproblemer. Disse har ofte komplekse traumer der straff og trussel om straff mest trolig er skadelig for deres videre sosialisering og utvikling.

Barn og unge bør møtes av kompetente voksne som har kunnskap om rusmidler, effekt og skader, slikt at de selv kan læres å korrigere seg når det kommer til rusbruk. De rådgivende enhetene bør i samarbeid med utekontakter og tilsvarende være tilgjengelige for tilsatte i skoler, fritidsklubber og andre steder der barn og unge møtes.

I motsetning til dagens ordninger med straff, trusler om straff og integritetskrenkende tiltak som tvungne urinprøvekontrakter for å unngå strafferegistrering og bøter, bør ungdom få informasjon, og tilbud om frivillig oppfølging, en oppfølging som bør skje på barnas/ ungdommens premisser, og videre fokusere på bygging av mestringstillit samt ansvarliggjøring av de unge. I tillegg til å ha en moralsk verdi i seg selv, vil det være lettere å nå og motivere barn og unge dersom de medvirker til utforming av tiltakene selv.

For som utvalget påpeker kan dessuten barn i enda større grad enn voksne, komme i en underlegen stilling i forhold til dem som skal ta avgjørelsen til hvilke tiltak som skal anvendes. Derfor er god brukermedvirkning/ involvering fra barn og unge viktig, noe som også understrekes av FNs Barnekonvensjon.

Det er enda mindre grunn til å anvende straff mot barn og ungdom enn mot voksne. RIO støtter derfor utvalget vurdering om at straff og sanksjoner har en negativ innvirkning på ungdom og at det ikke legges opp til videreføring av straff for denne gruppen. Det ville dessuten vært i strid med det allment anerkjente prinsippet om at barn og unge straffes mindre enn voksne.

Det har vært fremholdt som et problem at ungdom kan misforstå og tro at avkriminalisering er det samme som lovliggjøring. Vi tror dette er en oppkonstruert problemstilling. Det har vært kommunisert klart og tydelig fra regjeringen og i Rusreformutvalgets innstilling hva avkriminalisering er, det vil stå i lovteksten og de som blir pågrepet med illegale rusmidler vil erfare dette. Utover dette, vil det gi seg selv at illegale rusmidler ikke har blitt legalisert.

RIO har derfor heller ingen tillitt til reformens motstandere som mener at barn og unge ikke vil kunne skille mellom avkriminalisering og legalisering, tenker dette er å undervurdere de unge, ungdom er bare ungdom, de er ikke.

Terskelverdier

Ideelt sett skulle man ikke hatt behov for terskelverdier ettersom en gitt mengde ikke tilsier at besittelsen av rusmiddelet ikke kan være til eget bruk. Samtidig aksepterer vi at det vil være vanskelig å håndheve en avkriminalisering slik utvalget har foreslått uten at det finnes noen straff-frie mengdeverdier.

Vi vil advare mot å sette mengdeverdiene lavere enn flertallets forslag ettersom man ved slike mengder vil straffe personer som har utviklet en toleranse og avhengighet for rusmidlene. Disse vil ikke straffes etter legemiddeloven, men straffelovens §231 med en strafferamme på to års fengsel, eller bøter, eller begge deler.

Nestleder i RIO, Asbjørn Larsen 15.05.2020

Referanser

Babor, T. F., Caulkins, J., Fischer, B., Foxcroft, D., Medina-Mora, M. E., Obot, I., Rehm, J., Reuter, P., Room, R., Rossow, I., & Strang, J. (n.d.). Drug Policy and the Public Good: a summary of the second edition. *ADDICTION*. <https://doi.org/10.1111/add.147347>

Chief Executives Board for Coordination. (2019). United Nations Millennium Campaign | United Nations System Chief Executives Board for Coordination. In *United Nations System*. <https://www.unsystem.org/content/united-nations-millennium-campaign>

Eastwood, N., Fox, E., & Rosmarin, A. (2016). *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation across the Globe*. March, 1–51. <http://www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Release-A Quiet Revolution 2016.pdf>

Motz, R. T., Barnes, J. C., Caspi, A., Arseneault, L., Cullen, F. T., Houts, R., Wertz, J., & Moffitt, T. E. (2020). Does contact with the justice system deter or promote future delinquency? Results from a longitudinal study of British adolescent twins. *Criminology*, 58(2), 307–335. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12236>

UNODC. (2009). From coercion to cohesion. *October*, 1–22.

