

Innspill til høringsvaret fra Larvik kommune om Rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26

Innledningsvis vil Høyre bemerke at kommunens hørings svar er godt og inneholder mange viktige påpekninger. Vi savner likevel at Larvik kommune har en formening om selve det store samfunnsspørsmålet som en eventuell avkriminalisering i tråd med utvalgets forslag vil få. Det er en viss fare for at hver etat/kommune avgrenser sitt hørings svar til å gjelde spesifikt sitt antatte ansvarsområde slik både Larvik kommune og KS har gjort. Dersom alle høringsinstansene har samme tilnærming vil ingen ta den helhetlige diskusjonen om konsekvensene for samfunnet. Etter Høyres syn er Larvik kommune i klar posisjon til å gi sitt besyv til hele spørsmålet. Begrunnelsen for dette er at det er i kommunen rusmisbrukeren bor, hvor hjelpen skal gis og livet leves.

Vedlagt følger derfor forslag til tilleggstekst til det foreliggende høringsvaret.

Høyre ber om at forslag til tilleggstekst forelegges både utvalget for Helse og Mestring, utvalget for Oppvekst og kvalifisering samt formannskapet.

Teksten under er sakset fra kommunens forslag til hørings svar:

«Forslaget om avkriminalisering

Et mindretall foreslår i pkt. 20.4.1 å skille mellom etablerte rusmiddelavhengige (problembrukere) og andre, og opprettholde mulighet for bruk av straff, med en utvidelse av alternative straffereaksjoner for ikke - avhengige brukere. Alternative straffereaksjoner foreslås håndhevet av kommunen. Larvik kommune mener at det vil være uheldig om helsepersonell eller annet personell i kommunens rustjeneste skal ha en sanksjoneringsrolle i straffereaksjoner. Det vil også være komplisert å håndheve et slikt skille mellom rusmiddelavhengige og andre, og skillet vil kunne medføre et krevende utgangspunkt for å starte en kartlegging av en persons rusvaner. Bruk av straffereaksjoner som alternative tiltak i helse - og omsorgstjenesten vil slik Larvik kommune ser det, være en indirekte utvidelse av bruk av t vang i helse - og omsorgstjenesten. Dette vil føre til nye problemstillinger av rettslig, helsefaglig og etisk karakter.»

Det medfører ikke riktighet at mindretallet foreslår at kommunen skal håndheve mulige alternative straffereaksjoner. Dette avsnittet bør således fjernes fra kommunens hørings svar. Mindretallet foreslår at de alternative straffereaksjoner utvides og at man i tillegg bør pålegge foreldre av mindreårige en foreldreveiledningssamtale i regi av kommunens ruskonsulent. De øvrige alternative straffereaksjoner som det vises til vil kunne være påtaleunndatelse med ruskontrakt, konfliktrådsbehandling evt. andre betingede reaksjoner med oppfølging av kriminalomsorgen.

Forslag til tilleggstekst til Larvik Kommunes hørings svar:

«Til mandatet:

Det er vår oppfatning at utvalget allerede i tolkningen av mandatet og sitt oppdrag utvider nedslagsfeltet for tiltakene i rapporten i forhold til regjeringens ønske om å møte rusavhengige med hjelp istedenfor straff. Det hitsettes følgende fra rapportens kap 1.3 side 21:

«Utvalget har lagt til grunn at reformens formål om å «sikre et bedre tilbud til rusavhengige» (vår utheving) ikke utelukker at avkriminaliseringen kan omfatte bruk og besittelse av narkotika til egen bruk helt generelt. Utvalget har således ikke forstått mandatet slik at det står i veien for utvalgets

forslag til en modell for avkriminalisering som omfatter alle grupper av brukere, uavhengig av alder og bruksmønstre»

Utvalget avgrensner også i mandatet politiets rolle ved avdekking av brukerdoser hos personer:

«I mandatet fremkommer det at politiet skal kunne pålegge at en person som tas for bruk og besittelse av narkotika til egen bruk, møtes med helserettede tiltak. Utvalget har ikke tolket dette som en forutsetning om at politiet skal gis adgang til å pålegge helsetjenestene å behandle en person som tas for bruk og besittelse av narkotika til egen bruk.»

I regjeringens politiske plattform slås det fast at:

«Politiet skal kunne pålegge at den rusavhengige skal møtes med helserettede tiltak, og manglende oppfølging vil medføre sanksjoner.»

Det er ikke lett å forstå hvorfor utvalget har forlatt et viktig prinsipp fra oppdragsgiver, et prinsipp som ligger bak rusreformen i Portugal som regjeringen har brukt som eksempel og inspirasjonskilde for denne utredningen.

Portugal flyttet i 2001 den rettslige reguleringen av bruk og besittelse av narkotiske stoffer fra straffelovgivningen til helse- og sosialsektoren (begrenset til opptil 10 brukerdoser), gjennom opprettelse av såkalte kommisjoner; The Portuguese Commission for the Dissuasion of Drug Addiction (CDT). Brukere blir pålagt av politiet å møte for kommisjonen som vurderer hva slags sanksjoner, og eventuelt tjenestetilbud, som vil være hensiktsmessig overfor den enkelte bruker. Portugal har en rekke forskjellige sanksjoner som kommisjonene/nemdene bruker. Herunder inndragning av førerkort, administrative gebyrer (altså en slags bot), pliktig oppmøte til behandling mv. I tillegg ligger det krav om oppmøte til den enkelte hvor politiet kan bistå slik at oppmøte finner sted. Således har Portugal en oppmøte prosent på 92.

Det gjøres oppmerksom på at mindretallet, utvalgsmedlem Swahn, også forstår mandatet slik at det er avgrenset til kun å gjelde for personer med rusavhengighet jf kap 20.

Utvalget viser også til beslagsstatistikken fra Kripos som viser at halvparten av alle beslag første halvår 2019, gjaldt cannabis, og litt under en tredjedel av alle beslag var cannabis i mengder på inntil 5 gram. Det viser at en avkriminalisering av mindre mengder narkotika til eget bruk i liten grad treffer den brukergruppen som trenger en rusreform mest. Statistikken viser at politiets innsats allerede nå i mindre grad er rettet mot de tunge brukerne nettopp med den begrunnelse at «de slitne narkomane» trenger hjelp og ikke straff.

Videre tar utvalget i bruk begrepet avkriminalisering av bruk og besittelse selv om oppdragsgiver ikke benytter dette begrepet i mandatet eller i regjeringens politiske plattformen. Avkriminalisering knesettes altså allerede i forståelsen av mandatet som prinsipp for utredningen. Dette er også etter vårt syn en utvidelse av oppdraget som ikke er nærmere forklart eller begrunnet.

Om vandelsattester

Etter utvalgets syn vil det være naturlig å gjennomføre tiltak som gjør at tidligere registrerte straffereaksjoner for handlinger som foreslås avkriminalisert, ikke fremgår av attester og vandelsvurderinger. Larvik kommune finner det uheldig at personer med rusutfordringer kan ansettes i stillinger i virksomheten uten at arbeidsgiver er kjent med rushistorikken der hvor det kreves vandelsattest for ansettelse. Denne utfordringen er overførbar til en rekke andre

virksomheter hvor rusfrihet er avgjørende for sikkerheten både i privat næringsliv (transport for eksempel) og andre statlige og kommunale virksomheter.

Om begrunnelse for straff kap. 2 side 29

Det hitsettes følgende fra rapporten:

«Utvalget tar utgangspunkt i at straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å motvirke og fordømme innbyggernes uønskede handlinger. Straff anses som et middel, og ikke som et mål i seg selv. Bruk av straff krever derfor en solid begrunnelse. Det er forventningen om de samlede konsekvenser av bruk av straff som eventuelt kan rettferdiggjøre samfunnets bruk av straff. På grunnlag av dette tar utvalget som utgangspunkt at straff bare kan rettferdiggjøres hvis kriminaliseringen er egnet til å redusere negative konsekvenser av rusmiddelbruk. I tillegg må det stilles krav om at andre reaksjoner og sanksjoner vil være formålsløse eller utilstrekkelige, og at nyttevirkningene av straff er klart større enn skadevirkningene.»

I dette avsnittet redefinerer utvalget etter vårt syn formålet med straffen. Det er klart definert gjennom Høyesterett hva straff er.

«Straff, et onde som staten i egenskap av rettsordenens håndhever tilfører en lovovertreder på grunn av overtredelsen og i den hensikt at det skal føles som et onde», jf. Høyesteretts definisjon i Norsk Retstidende 1977 s. 1207.

I Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring" pkt. 4.2.1, er det redegjort kort for straffens begrunnelse og de to former for straffteori:

"Man kan grovt sett skille ut to teoretiske hovedlinjer som søker å gi svar på hvorfor vi straffer. På den ene side står de absolutte straffeteorier – eller gjengjeldelsesteoriene. Forkjemperne for denne retningen i sin rene form begrunner straffen med at en rettferdig og forholdsmessig gjengjeldelse av normbrudd er moralsk berettiget og nødvendig. Straffen er her repressiv – den tar sikte på fortiden. Motstykket til de absolutte straffeteoriene er de relative straffeteoriene – eller nytteteoriene. Her settes nytten i rettferdighetens og forholdsmessighetens sted, og straff begrunnes med de positive fremtidige virkninger som kan oppnås. De relative straffeteoriene fokuserer særlig på at straff forebygger uønsket atferd".

I forslaget til ny straffelov fremsatt i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 6.3.4.2 ble det også lagt vekt på straffens betydning for "oppretholdelse av den sosiale ro":

"Handlinger som krenker private interesser, vil ofte skape en følelse av urett, frykt eller aggresjon hos den eller dem som direkte er rammet. Avhengig av lovbruddenes art og omfang kan liknende følelser oppstå i en videre krets, for eksempel nabolaget, byen eller hele befolkningen. At handlingene blir gjenstand for strafforfølgning, og at den eller de skyldige ilegges straff, har en viktig mentalhygienisk virkning".

Mao dekker straffens formål langt flere interesser enn et krav om straffen skal redusere de negative virkninger av rusmiddelbruk og at nyttevirkningene av straff er klart større enn skadevirkningene. Satt på spissen burde ingen forhold straffes dersom en skulle legge til grunn som et grunnleggende vilkår at straffen må gjøre deg til en bedre borger enn før lovbruddet.

Utvalget argumenterer med at straff medfører stigmatisering. Slik vi vurderer det er domfelte langt på vei utsatt for stigmatisering på mange flere områder i samfunnet enn kun ved bruk av narkotika. Vår erfaring er at det er ikke selve ervervelsen, bruk og besittelsen av narkotika som utgjør

kriminaliteten, men de handlingene de gjør for å ha midler til å anskaffe narkotikaen som fører til straff.

Om forebygging og samordna lokale tiltak (SLT)

Larvik kommune har gjennom mange år opparbeidet et tett og godt samarbeid med lokalt politi gjennom SLT ordningen og politiråd. Erfaringene derfra viser at man kommer langt i å samarbeid både gjennom generelle forebyggingsstrategier og oppfølging av enkeltungdommer. Vår erfaring er at politiet i liten grad er opptatt av å straffe den enkelte ungdom men i størst mulig grad søker å finne gode løsninger i samarbeid med kommunen. Vi mener at en fortsatt forebyggingsstrategi sammen med politiet i saker med mindreårige forutsetter at ungdommen kan møtes med trusselen om straff for å være motivert til å møte opp, slik systemet er nå. Samtidig ivaretas ungdommens fremtid ved at denne måten å møte ungdom med bruk og besittelse av narkotika ikke blir hengende ved vedkommendes straffehistorikk jf politiregisterloven §7.

Om manglende oppmøte til rådgivningsenhetene

I flytskjema Figur 2.1 i kap 2 side 38 foreslår utvalget at dersom personen ikke møter eller rådgivningsenheten ikke får kontakt med vedkommende så *kan* man spille på ulike aktører for å forsøke å komme i kontakt med vedkommende. Både politiet og kriminalomsorgen bruker store ressurser på å komme i kontakt med siktede/tiltalte/domfelte for å etterforske å iredteføre straff og senere gjennomføre straffen (ca 20000 aktive etterlysninger er det i politiets systemer pr 2018). Det fremstår som lite realistisk å tro at tunge brukere eller ungdommer som eksperimenterer med stoff vil møte så lenge det ikke finnes noen sanksjoner for manglende oppmøte. Vi vet at så fort denne gruppen erfarer at det er lett å gjemme seg unna, og konsekvensene er små, så sprer denne kunnskapen seg i miljøet og manglende oppmøte er et faktum. I dagens system ligger etterlysning, pågripelse for soning og konsekvenser for gjennomføringen av straffen som et bakteppe også. Man kan derfor bare forestille seg hvor lavt oppmøte og samtykke til behandling vil være overfor rådgivningsenhetene i kommunen. Til sammenligning vil nemdene i Portugal ha en lang rekke tiltak for å få personene til å møte og i ytterste konsekvens kan det være straffbart å ikke møte.

Til punkt 3.2.4.2 alternative straffereaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

I siste avsnitt under dette punktet ser det ut til at utvalget blander sammen hvilken virksomhet som har ansvar for de ulike alternative straffereaksjoner. Utvalget henviser til kriminalomsorgen som ansvarlig for påtaleunntatelse med vilkår om ruskontrakt, ungdomsoppfølging og narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Ut av disse er det kun ND som kriminalomsorgen er ansvarlig for, mens politiet har ansvar for ruskontrakt, gjerne i nært samarbeid med kommunen, og konfliktrådet har ansvar for ungdomsoppfølging også i nært samarbeid med kommunen. Vi anser at utvalget i større grad burde redegjøre for de ulike alternative reaksjonene og vurdere behovet for en bedre samordning og ansvarsfordeling enn dagens ordning. Herunder gjennomgå beste praksis for SLT arbeidet i de ulike kommunene.

Til punkt 3.4.2 Fra fengsel til bot og oppfølging

I siste avsnitt konkluderer utvalget med at det i en viss utstrekning er en praksis i retning av en ned og avkriminalisering av narkotika og at dette særlig gjelder de mest marginaliserte og hjelpetrengende brukerne. Etter vårt syn er utvalgets konklusjon for moderat. Det har vært og fortsetter å være en klar endring i politiets prioriteringer etter RA instruks fra 2014 hvor det uten tvil er en endring mot å hjelpe de tunge brukerne og rette innsatsen inn mot de unge. Det vil si at Norge allerede de facto har innrettet seg slik at man ikke bruker straff mot de tunge rusmisbrukerne,

samtidig er det på sin plass å bedre legge til rette for de jure endringer. Det vil si gi politiet flere muligheter i regelverket til å skille mellom ulike situasjoner og personer og muligheter for alternative reaksjoner dersom personen er tung rusmisbruker. Her er samarbeidet med kommunen avgjørende for et godt og verdig liv for de tyngste rusmisbrukerne.

Til kap 4 om narkotikabruk i Norge

Utvalget redegjør godt for det som finnes av informasjon omkring narkotikabruk og særlig med vekt på ungdoms undersøkelser. Vi finner imidlertid at utvalget i liten grad diskuterer det faktum at Norge ligger svært lavt på andel som bruker sammenlignet med de aller fleste andre land herunder Portugal. Det kan se ut til at norsk narkotikapolitikk og det nære samarbeidet mellom kommunen og politiet til tross for utvalgets kritiske gjennomgang virker ganske bra uten at utvalget kommenterer dette nærmere.

Til 10.2.4 utfordringer med bruk av bøtStraff

Utvalget bruker relativt mye spalteplass på å beskrive de uheldige sidene ved å måtte sone subsidiær fengselsstraff dersom bøter ikke betales. De omtaler riktignok innføringen av bøtteneste som erstatning for soning i fengsel i korte ordelag og viser til evalueringer av piloten i 2015 som ikke så vellykket som antatt. Det er viktig for beslutningstager å se på de nye erfaringene med innføringen av bøtteneste på landsbasis i 2019, slik at utvalget kritikk av bøttenest fremstår nå som lite treffende.

Til 10.5 soning av straff

Vi mener utvalget i større grad burde utrede hjelperrollen som ligger i den norske straffegjennomføringen. Denne hjelperrollen er særegent for de skandinaviske landene og som gir vår helt spesielt lave andel innsatte i fengsel pr 100 000 innbygger ca 63 i motsetning til Portugal som ved inngangen til reformen hadde 145 innsatte pr 100 000 innbygger. I tillegg har Norge verdens laveste tilbakefall på ca 20% i den generelle innsattepopulasjonen. Utvalget omtaler ikke dette faktum, men peker på at tilbakefall er høyere for innsatte med rusproblematikk, noe som er likt for alle lands innsattepopulasjon. Til sammenligning har USA en tilbakefallsrate på mellom 60 og 70% og ca 600 innsatte pr 100 000 innbygger. Det er av særdeles stor betydning å synliggjøre for beslutningstager hvor langt Norge er kommet i sin humanistiske tilnærming til straffegjennomføring og at det derfor er vanskelig å konkludere med at en avkriminalisering og ordning som utvalget peker på egentlig vil gi en bedre situasjon for rusmisbrukere.

Om terskelverdier og risiko for overdoser

Vi er skeptiske til de høye terskelverdiene som foreslås i punkt 13.5.2. Generelt sett er vi mer enig med mindretallets forslag til terskelverdier. Vi vil spesielt peke på at en terskelverdi på 5g heroin vurderes som særdeles høyt, og en slik mengde heroin vil være svært mange rusdoser for en person uten toleranse for stoffet. Vi er derfor bekymret for at rusreformen vil kunne medføre en økning i overdoser.

Til kapittel 20 dissens fra utvalgsmedlem...

Larvik kommune støtter i stor grad utvalgets dissens og de betraktninger som fremkommer av kap 20.

Avsluttende kommentarer

Rapporten går grundig gjennom det som finnes av forskning på avkriminalisering og legalisering i de land som har gjort dette. Utvalget konkluderer selv med at det er vanskelig å se noen klare virkninger av de ulike lands ordninger. Det er derfor etter utvalgets oppfatning ikke mulig å se at bruken av narkotika øker eller minker som følge av ulike avkriminaliseringsløsninger i de forskjellige land. I tillegg kommer utfordringene med at det er vanskelig å sammenligne de ulike landene og ordningene på tvers fordi det ikke finnes muligheter for vitenskapelige kontrollgrupper og forskjellene i landene er så store på mange ulike områder som gjensidig påvirker et lands narkotika og kriminalitetsstatistikk. Likevel konkluderer utvalget med at siden avkriminalisering/legalisering ikke ser ut til å ha en innvirkning på forekomsten av narkotikabruk så taler dette for avkriminalisering. Fra Larvik kommune sitt ståsted kan det faktum at avkriminalisering ikke ser ut til å bedre tallene for bruk av narkotika like gjerne tale for at man ikke gjennomfører et så stort eksperiment som utvalgets forslag er. Det vil si at oppnår man ingen tilsiktede gevinster ved å gjennomføre en så stor endring fra dagens praksis tilsier dette normalt at man opprettholder dagens ordning framfor å ta risikoen med endring.

Alt i alt mener Larvik kommune at utvalgets konklusjoner og anbefalinger går for langt. Sammenlignet med for eksempel Portugal fremstår ordningen med rådgivningsenheter i kommunene og samtykke til behandling som en langt svakere sivilrettslig reaksjon enn alle de reaksjonsmulighetene som nemdene i Portugal har.

Når Norge i tillegg ser ut til å ha gode resultater mht tilbakefall til kriminalitet, debutalder og andel av befolkning som tar narkotika taler mye for å arbeide videre langs dagens akse. Det bør fortsatt arbeides aktivt med skadereduserende tiltak siden Norge har en høy andel som dør av overdoser. Det anbefales at man innfører en modell hvor politiet konsentrerer seg om å avdekke og forfølge nye brukere og overfører tunge rusmisbrukere til helsehjelp ved for eksempel advarsel og pålegg om oppmøte til dertil egnet behandlingsapparat. Et slikt skille kan man enten legge til rette for gjennom lovverksendringer eller gjennom RA sine påtaledirektiv evt en kombinasjon. Dette er en mer forsiktig tilnærming og basert på erfaringer og evaluering av en slik ordning kan man heller komme tilbake til utvalgets forslag om fullstendig avkriminalisering. En slik ordning vil også i mindre grad kreve ressursforflytninger fra straffesakskjeden til kommunene og man vil kunne vurdere resultatene av en slik forsiktig tilnærming før man tar fornyet stilling til generell avkriminalisering av bruk og besittelse av narkotika.»