

Helse- og omsorgsdepartementet

postmottak@hod.dep.no

Oslo, 29.03.20

Hørings svar fra Juvente, rusreformutvalgets innstilling NOU 2019:26 – Fra straff til hjelp.

Om Juvente

Juvente er en organisasjon av, for og med ungdom som ønsker en verden basert på menneskeverd og solidaritet der rusmidler ikke skaper problemer. Vi jobber med rusforebygging, ruspolitikk, solidaritets- og bistandsarbeid, samt å skape gode, trygge og inkluderende ungdomsmiljøer over hele landet. Juvente arbeider for å minske ruspresset i samfunnet, og mange av medlemmene våre er med for å ha en sosial arena hvor rusmidler ikke er en faktor. Juvente har en omfattende prosjektportefølje med ulike forebyggende tiltak og ruspolitiske kampanjer. Juvente er partipolitisk uavhengig og livssynsnøytral.

Målsetninger for rusreformen

Juvente mener at rusreformen må ha målsetninger og tiltak som skal:

- forhindre nyrekruttering til rusmiljøer blant barn og unge,
- sikre tidlig intervensjon for de som trenger hjelp, samt
- bidra til at vi ikke får
 - flere brukere,
 - økt forbruk blant etablerte brukere
 - eller yngre brukere av rusmidler.

Dette krever etter vårt syn en bredere tilnærming enn mandatet som er lagt til grunn for utvalgets arbeid.

Barn og unges perspektiv

Juvente ønsker spesielt å understreke den mangelfulle analysen av konsekvenser av en generell avkriminalisering for barn og unge. En slik helhetlig konsekvensutredning bør på plass før man vurderer utvalgets forslag. Barn og unge vil i høyeste grad påvirkes av rusreformutvalgets forslag, men deres synspunkter mangler fullstendig i utredningen. Dette er en alvorlig mangel ved rusreformutvalgets innstilling som bør rettes før man går videre i prosessen.

Barn og unges perspektiv må inkludere målsetningen om at så få som mulig skal prøve og bruke narkotika. Helsehjelp og skadereduksjon er en tilnærming som er for snever når barn og unges behov skal legges til grunn.

Overføringen fra justis til helse innebærer en forskyving av ansvar. Mange unge har ikke behov for helsehjelp, fordi de ikke har kommet så langt i sin problemutvikling. Helsevesenet har ikke noe tilbud til disse. Det er lite sannsynlig at politiets avdekkende funksjon vil opprettholdes med rusreformutvalgets forslag, og dette vil være en betydelig svekking av muligheten for fange opp og hjelpe unge som tester grenser. Når bruk og besittelse ikke lenger er straffbart, kan det ikke påregnes at politiet vil prioritere dette på samme måte som i dag. Politiets forebyggende innsats inkluderer ulike virkemidler og tilnærminger - på ulike problemutviklingsstadier - både overfor individer, grupper, lokal- og storsamfunn. Det lokale avdekkingsarbeidet er svært ressurskrevende, og forutsetter relasjonsbygging i ungdomsmiljøene og innsats over tid. Det er uklart hvem som skal overta denne funksjonen, men det er oppgaver og tilnærminger som verken faller inn under helsevesenet- eller de foreslåtte rådgivingsenhetene. Rusreformen legger ikke opp til en styrking av det forebyggende arbeidet slik at barn og unge blir ivaretatt før man har utviklet et helseproblem. Dette tyder på at deres behov ikke er tilstrekkelig prioritert. Forslaget ivaretar dermed ikke unges rett til vern mot narkotiske stoffer, jf. Barnekonvensjonen art. 33.

Barn og unge har rett til å bli hørt i arbeidet med en slik reform, jf. Barnekonvensjonen art. 12. Denne rettigheten er ikke oppfylt med utvalgets forslag. Juvente ønsker å understreke behovet for å rette opp i dette i det videre arbeidet. Et fokus på barn og unges behov handler om å tilrettelegge for at de vokser opp i en verden hvor rusmidler ikke skaper problemer, verken for dem eller for personer rundt dem.

Avkriminalisering

Avkriminalisering har en betydelig signaleffekt som kan påvirke bruken, og rusreformutvalgets kunnskapsgrunnlag gir ikke grunnlag for å si at dette ikke kommer til å skje. Uavhengig av bruk og graden av problemutvikling vil rusreformen berøre alle, men fokuset på behovet til tungt rusavhengige overskygger de fleste andre avveininger i innstillingen. Juvente stiller spørsmålstegn ved om avkriminalisering som strategi er nødvendig for å realisere den overordnede målsetningen om å styrke helsehjelp til rusavhengige. Handlingsrommet innenfor dagens regelverk er ikke tilstrekkelig utredet til å belyse dette sentrale spørsmålet.

Innstillingen legger til grunn at samfunnets stigmatisering av rusbrukere er uløselig knyttet til muligheten for straff. Juvente mener at dette er en mangelfull forståelse, da mye av utenforskapet knyttet til rusmiddelbruk handler om bruken i seg selv, og effekten bruken har på brukeren selv og de rundt, uavhengig av om vedkommende på noe tidspunkt straffes. Dette vil særlig gjelde yngre brukere, hvor straffesporet i svært liten grad er relevant. Rusbruk er en del av den sosiale arenaen hvor ungdom ferdes, og er følgelig ikke unntatt kravene om mestring som ungdom opplever på andre områder. Avkriminalisering fjerner ikke risikoen for utenforskap og stigmatisering som følger av bruken i seg selv. Alternativet er å normalisere bruk av illegale rusmidler i ungdomsmiljøet, noe som må påregnes å ha en katastrofal effekt på bruken og påfølgende skadevirkninger blant unge.

Begrepet avkriminalisering dekker et vidt spekter av ulike tilnærminger i ulike land, med ulike effekter for ulike deler av befolkningen. Også EMCDDA har påpekt at dette begrepet er uklart. Dette er i seg selv problematisk, og effekten av misforståelser og kulturelle forskyvinger som kan oppstå i prosessen kan ikke glemmes bak gode intensjoner. Det er den faktiske effekten, ikke den ønskede effekten, som en slik endring bør måles på. Juvente deler vurderingen som utvalgsmedlem Rune Solberg Swahn legger fram i sin dissens (pkt. 20.3.1):

«Imidlertid tror jeg at mange vil tolke summen av samfunnets signaler ved en avkriminalisering av alle typer narkotika som at narkotika nå har blitt lovlig. Særlig gjelder dette brukere av narkotika og potensielle brukere av narkotika. Jeg tror også at en slik fortolkning (fra straffbart til lovlig) vil påvirke befolkningens tilbøyelighet til å prøve narkotika første gang, bruk generelt, holdninger til narkotika og holdninger til narkotikabruk i situasjoner som kan føre til økt samfunnsrisiko.»

Slike effekter er ikke de unges ansvar, selv om de måtte bygge på delvis misforståelse av det juridiske grepet. De er de samlede signalene og effekten av disse, spesielt overfor unge og sårbare grupper, som reformarbeidet må ta høyde for. Effekter trumfer intensjoner. Juvente støtter også Swahns anbefaling (20.4.1):

Min anbefaling er å videreføre dagens mulighet for bruk av straff, dog med enkelte presiseringer: Bruk av straff ovenfor de som er narkotikaavhengige (problembrukere), anbefales som hovedregel ikke, fordi det etter mitt syn er

svært liten eller ingen individualpreventiv effekt for denne brukergruppen. I tillegg vil det være å legge sten til byrden for en allerede tungt belastet gruppe i befolkningen. Praksis for som hovedregel ikke å anvende straff i slike saker, kan reguleres gjennom for eksempel påtaledirektiv. For å styrke helsehjelpen til problembrukere bør det, i tillegg til den styrkede helsehjelpen som foreslås i flertallets modell, pålegges kommunene å opprette drop-in plasser som er tilgjengelige 24 timer i døgnet. På den måten kan politiet eller andre bidra til å utnytte eventuell motivasjon som finnes hos brukeren der og da når vedkommende blir avdekket av politiet. For ikke-avhengige brukere av narkotika (eksperimentbrukere og rekreasjonsbrukere, inkludert personer under 18 år) anbefaler jeg å opprettholde mulighet for bruk av straff, men med en utvidelse av de alternative straffereaksjoner. Det kvalitative innholdet i dagens alternative straffereaksjoner anbefales forbedret, og andelen der det brukes alternative straffereaksjoner for denne gruppen, anbefales økt. For personer under 18 år som avdekkes for bruk og besittelse av narkotika, anbefales i tillegg en pålagt foreldreveiledningssamtale utført av ruskonsulent i kommunen.

Juvente mener at det mandatet som finnes i dagens lovverk til å reagere mot narkotikabruk har gitt mulighet for en relativt bredspektret tilnærming med alt fra bekymringsamtaler og individuelle oppfølgingsplaner, ungdomskontrakter, påtaleunntatelse med vilkår, konfliktrådsbehandling osv. Dette er reaksjoner som krever individuell tilpasning og oppfølging, og er uegnet for å overlate til et kommunalt apparat uten tilstrekkelige ressurser, kombinert med at brukerne selv må velge det de trenger. For de yngste brukerne spesielt er det ofte store avvik mellom faktisk hjelpebehov og opplevd behov. Ikke alle vil ha det de trenger, og det er bekymringsfullt at dette overlates til ungdoms egen vurdering. Dette gjelder i særdeleshet for ungdom som er helserettslig myndig (fra 16 år). Her kan ikke foreldre uten videre involveres i bruk eller ikke-bruk av helsetjenester. Det vil være et brudd med disse unges rett til å bli ivaretatt om de skal overlates til seg selv om de takker nei til helsehjelp for rusproblematikk. Skjevutvikling fra 16 år er ikke ungdommenes eneansvar.

Utvalget legger til grunn at avkriminalisering neppe vil påvirke bruken av rusmidler i samfunnet. Selv om formuleringene er forsiktige, viser valget av virkemidler og manglende konsekvensutredning at muligheten for negative endringer på rusmiddelbruk ikke er tillagt nevneverdig vekt. Det er uheldig. Folkehelseinstituttet har påpekt at det ikke er et solid forskningsmessig belegg for en slik påstand. Selv relativt små endringer på befolkningsnivå vil ha store konsekvenser for den samlede rusbruken og skadevirkningene i samfunnet, og barn og unges utsettes for en høyere risiko ved en slik økning. Utsiktede negative konsekvenser av avkriminalisering bør utredes med spesielt fokus på barn og unge.

Det er ingen som har hevdet at lovverket alene bestemmer bruken av narkotiske stoffer i et samfunn, men sammenhengen mellom lovverk og atferd i befolkningen påvirkes i stor grad av sannsynligheten for å bli tatt. Den foreslåtte modellen reduserer oppdagelsesrisikoen, ikke bare straffereaksjonene. Avkriminaliseringen

risikerer derfor å svekke koblingen mellom lovverk og atferd, både gjennom redusert politiinnsats og endrede oppfatninger i befolkningen.

Kriminaliseringen gir ikke bare mulighet for innsats overfor barn og unge, men også overfor foreldrene deres. Det forutsettes også i innstillingen at alle unge vokser opp med foresatte som ivaretar deres beste på en god måte. Dette er dessverre langt fra sannheten. Muligheter for ruskontrakter og ransaking hjemme er inngripende virkemidler, men gir ofte muligheter for oppfølging av problemer som viste seg å være mer alvorlig enn først antatt. Når tvangshjemmelen faller bort, må noe annet på plass for å sikre at barn og unges rettigheter ivaretas.

Terskelverdier

Juvente mener, i likhet med mange aktører innenfor både politi, helsevesen, rettsapparat, interesseorganisasjoner og andre områder, at de foreslåtte terskelverdiene er for høye. Juvente frykter at så liberale terskelverdier vil gjøre tilgjengeligheten for illegale rusmidler blant ungdom større. Legitimeringen av så store kvanta vil både senke terskelen for å oppbevare midler til egen bruk, ta meg seg til venner, selge med redusert risiko og normalisere større mengder rusmidler i enkelte ungdomsmiljøer. Det gir også økt mulighet for å bruke barn og unge som leverandørledd for større kvanta rusmidler. Ved så høye terskelverdier som utvalgets flertall foreslår vil det gis et betydelig handlingsrom for omsetning av narkotika på generell basis. Det er et grep som påvirker både den fysiske, psykiske og sosiale tilgjengeligheten for illegale rusmidler.

Juvente mener at utfordringene knyttet terskelverdier problematiserer avkriminalisering som generelt grep. Det er vanskelig å finne fram til terskelverdier for ulike rusmidler som skal fungerer forutsigbart etter intensjonen, uten å ha negative bieffekter. Utvalgets rause grenser viser at man primært har lagt til grunn behovene for tunge rusavhengige, og primærmålsetningen om at politiet skal fratras hjemmel til å gripe inn mot disse, men vurderer ikke dette opp mot andre hensyn.

Differensiert modell

På generell basis vil Juvente anbefale at man utreder en modell som sikrer en differensiert tilnærming, fordi behovene for de ulike alders- og brukergruppene er ulike. Det er stort spenn i behov mellom barn som eksperimenterer med rusmidler og tunge rusavhengige. Juvente vil i det følgende forholde seg primært til unge mennesker, i særdeleshet personer under 18 år.

Juvente vil spesielt fraråde at unge inkluderes i foreslått modell. I utvalgets forslag behandles unge likt som voksne, noe som tyder på at utvalget ikke har hatt tilstrekkelig forståelse for den nevrofysiologiske utviklingen hos ungdom og unge

voksne. Evnen til konsekvensvurdering utvikles relativt sent, derfor har unge grenser, rammer og rettigheter ut fra deres behov for å bli ivaretatt.

I forlengelsen av dette vil Juvente påpeke at en høy andel av ruspasientene har startet sin ruskarriere i svært ung alder. Det er bekymringsfullt at utvalget overlater unges behov for hjelp og tydelige grenser til deres egen vurdering av behov for helsehjelp. Innsats for å sikre tidlig intervensjon har blitt betydelig utviklet de siste årene, og rusreformutvalgets forslag innebærer en betydelig risiko for at denne innsatsen svekkes. Utvalget avviser i stor grad tiltak knyttet til tidlig intervensjon og forebygging til fordel for skadereduksjon og helsehjelp, noe vi mener bryter med en forståelse av de menneskelige og samfunnsmessige kostnadene knyttet til rusbruk.

For unge mennesker er rus ofte et symptom på bakenforliggende årsaker, og et tilbud om rusrådgiving uten sanksjoner ivaretar ikke de rammene og behovene som unge mennesker har. Om man går videre med reformen bør det opprettes en differensiert modell, hvor ungdom under 18 har oppmøteplikt med mulighet for sanksjonering av manglende oppmøte, f.eks. henting til samtale, oppsøkende virksomhet eller varsling til foreldre. Manglende oppmøte uten konsekvenser øker sårbarheten for en gruppe som trenger rammer og oppfølging. At politiet kan gi pålegg som det er konsekvensfritt å ikke etterkomme vil også kunne redusere den allmennpreventive effekten av forbudet ytterligere. Politiets bekymringsamtaler bør heller ikke avvikes gjennom innføring av modellen, og utvalgets kritikk mot dette virkemiddelet fremstår som selektiv. Den forebyggende effekten av slike sanksjonerende tiltak bør utredes, særlig i forhold til unge mennesker. Utvalgets utredning gir ikke grunnlag for å vurdere dette.

På generell basis savner Juvente savner en utredning av fordelingsvirkninger av forslaget, altså tiltakenes effekter på ulike grupper i samfunnet. Dette bør på plass som en del av den videre prosessen i arbeidet med utviklingen av norsk ruspolitikk.

Ressursmangel lokalt

Juvente mener at overføringen av innsats til en kommunal rådgivingsenhet medfører en betydelig risiko for at dette tilbudet blir utilstrekkelig prioritert i kommunenes oppfølging, og at man dermed i praksis ikke får et reelt tilbud. Kommunene organiserer sine tilbud veldig ulikt, og vi er bekymret for om det finnes noen mulighet for å sikre et enhetlig tilbud. Den tverrfaglige kompetansen som utvalget forutsetter er allerede vanskelig å sikre utenom de større bykommunene, Endringene som lovforslaget har på struktur og innhold i andre etablerte systemer som fanger opp barn og unge, som f.eks. den nasjonale SLT-koordinator-ordningen, er ikke belyst i tilstrekkelig grad.

I tillegg vil en gjennomføring av forslaget også kunne føre til en nedprioritering av eksisterende forebyggende innsats og tiltak for tidlig intervensjon. Vi vet fra før av at

slike tiltak ofte sees i sammenheng, og at ressurskrevende oppgaver som pålegges kommunene ofte fører til at andre oppgaver innenfor samme segment kuttes. Utvalget påpeker selv at oppsøkende tjenester for ungdom ikke er lovpålagt, og rusreformen legger verken opp til økt kompetanse, kvalitet eller ressurser i disse tjenestene.

Kommunene sliter allerede med å sikre lovpålagte tilbud til ungdom i akutte situasjoner, og det er lite sannsynlig at en rusreform som ikke forutsetter øremerkede og tilstrekkelige bevilgninger kommer til å endre den lokale ressurs situasjonen i betydelig grad. En slik ansvarsforflytning som rusreformutvalgets innstilling legger opp til forutsetter en konsekvensutredning, slik at man kan sikre at kommunene er i stand til å håndtere disse oppgavene.

En viktig debatt

Den nærmest parodiske fremstillingen av «tradisjonelle» og «nye» rusorganisasjoner (3.8) og utviklingen i narkotikadebatten (3.9) viser en bekymringsfull forståelse av rusfeltets kompetanse og aktører. Kombinert med manglende målgruppeperspektiver, en unyansert forståelse av straff, manglende skille mellom straff og straffetrussel, og en generell mangel på forebyggende perspektiver gjør det at utvalgets innstilling i begrenset grad fremviser tilstrekkelig forståelse for bredden i den virkeligheten som påvirkes av forslaget. Innspill og debatt er derfor avgjørende for å sikre et godt beslutningsgrunnlag.

Den påfølgende debatten etter utvalgets presentasjon har imidlertid skapt dyp bekymring i flere av kompetansemiljøene med tilknytning til rusfeltet. Utredningen ble av flere «våpendragere» presentert som et dokument som det nærmest var uetisk å kritisere. Senere presentasjoner av utredningen har også gjentatt at de som påpeker mangler ved dokumentet enten har misforstått, ikke har tilstrekkelig kunnskap eller posisjon for å være legitim meningsbærer, eller rett og slett ønsker å straffe mennesker for sin avhengighet. Denne forståelsen er svært farlig for en debatt på et område som berører hele befolkningen. Det er også bemerkelsesverdig at en NOU, som alltid vil være basert på et begrenset antall personers arbeid innenfor rammen av et mandat, skal oppfattes som en altomfattende kunnskapsoppsummering.

Denne forståelsen bryter også med en vanlig forståelse av en evidensbasert tilnærming, hvor forskningskunnskap, målgruppeperspektivet og praktisk erfaring til sammen utgjør «evidenstrekanten». Debatten etter fremleggelsen av utredningen, (hvor denne høringen inngår), bør forstås som en avgjørende del av prosessen for å sikre et godt grunnlag for norsk ruspolitikk. Innspill og kritikk er ikke trusler mot utvalgets arbeid, men en grunnleggende mekanisme som skal stressteste forslaget, påpeke og utfylle mangler og gi et best mulig grunnlag for gode politiske veivalg. Utvalgets innstilling er et bidrag inn i debatten, men må ikke gjøres til et uangripelig grunnlagsdokument som alle avgjørelser skal bygges på. I måten innstillingen har blitt presentert og forsvart på har det i svært liten grad vært åpnet for at utvalget kan ha oversett noen perspektiver, effekter, målgrupper, mekanismer eller noe kunnskap

som kan være relevant på noen som helst måte for hvordan norsk ruspolitikk bør utformes eller tilpasses. Det er ikke dekning for en slik forståelse av innstillingen eller utvalgets arbeid, uansett hvor grundig det er utført. Det er grunnleggende for den videre prosessen at kritikk tas på alvor, og at kunnskap, målgruppekjennskap og praktisk erfaring fra ulike aktører utnyttes både gjennom innledende høringer og videre arbeid, for å sikre en best mulig utvikling.

Alkohol bør inkluderes i reformen

Juvente mener at en rusreform som utelater alkohol, forspiller en mulighet til å sikre god oppfølging av unge som ruser seg på det suverent mest utbredte rusmiddelet. Selv om avkriminalisering ikke har noen relevans for et legalisert rusmiddel, så er muligheten for oppfølging av alkoholrelaterte lovbrudd, som f.eks. drikking på offentlig sted, forstyrrelse av ro og orden osv. noe som helt klart bør inkluderes i det videre reformarbeidet, uavhengig av modell. Alkoholbruk henger også sammen med bruk av illegale rusmidler, gjennom at de fleste som benytter disse også drikker alkohol. Det er en betydelig blandingsbruk, også blant unge i eksperimenteringsfasen.

Alkohol det rusmiddelet som, grunnet sin utbredelse og tilgjengelighet, skaper alle flest rusrelaterte skader. Alkoholbruk er spesielt risikofylt for ungdom, med akutt forhøyet skaderisiko, nevrofysiologiske skader, negativ russosialisering og høyt forbruk i voksen alder hos dem som starter tidlig med alkohol.

Dette betyr at de forebyggende og korrigerende funksjonene i et system som har som mål å redusere rusrelaterte skader blant unge må inkludere alkohol. Behovet for henvisning til videre hjelp og veiledning kan ikke være basert på typen rusmiddel man benytter, enhver bruk av rusmidler for unge under 18 år bør anses som problematisk. Som en del av et forebyggende perspektiv i rusreformen bør helheten i unges rusbruk ses på samlet. Bekymring, omsorg og oppfølging bør følge av unges behov, uavhengig av årsak til behovet.

Mer utredning før reform

Juvente mener at den foreslåtte modellen ikke bør implementeres nasjonalt uansett. Det er alt for stor usikkerhet knyttet til effekten av en slik modell, særlig når det gjelder effekter på ulike segmenter av befolkningen. Selv små endringer vil ha stor samfunns effekt dersom reformen fører til endringer i bruksmønstre blant større grupper, noe Folkehelseinstituttet også har påpekt. Juvente foreslo for utvalget ved oppstarten av arbeidet at en modell for rusreform måtte inkludere forebyggende mekanismer for å forhindre økt antall brukere, økt forbruk blant etablerte brukere eller yngre brukere, samt å kontrollere og korrigere for slike effekter. Slike mekanismer

avvises til fordel for en generell rettferdiggjøring av avkriminalisering. Dette tydeliggjør hvordan utvalgets forslag mangler en vurdering av kostnader, nytteverdi og risiko knyttet til de ulike elementene.

Handlingsrommet innenfor dagens regelverk er utilstrekkelig utredet. Vi mangler derfor kunnskap om hvordan alternativ respons til straff kan bidra til bedre hjelp for dem som sliter, mer offensiv forebyggingsinnsats og styrket tidlig intervensjon overfor barn og unge. Dette burde som et minimum sikres før man eksperimenterer med rammene for norsk ruspolitikk.

God helhet

På generell basis har mange aktører, inkludert medlemmer av rusreformutvalgets flertall, vært tydelige på behovet for en forebyggings- og behandlingsreform om rusreformutvalgets målsetninger skal realiseres. Juvente støtter dette, men vil understreke at man ikke kan se på dette som uavhengige tiltak som kan innføres til ulike tider, etter en eventuell juridisk endring. Å gjennomføre en rusreform uten å sikre forebygging og behandling blir som å avbryte et kirurgisk inngrep etter noen snitt, for å fortsette en annen dag. Da skaper man flere problemer enn man løser. Skal man sikre helse, kan det ikke gjøres etappevis og delt.

Juvente er opptatt av at rusavhengige skal få et bedre tilbud om helsehjelp enn de har i dag, og at særlig innsats knyttet til rehabilitering og ettervern, samt sårbare perioder etter soning og behandling, bør styrkes. Vårt perspektiv er knyttet til vårt arbeid blant barn og unge i Norge, og gjør at vi primært er opptatt av det forebyggende perspektivet for å forhindre utprøving og bruk av rusmidler blant unge. Her har Norge lykket relativt godt, og det er avgjørende at det vi har lykket med tillegges vekt og sikres i ethvert utviklingsarbeid. En god helhet krever at man bruker mange gode deler. Juvente stiller seg disponibel for å bidra i det videre utviklingsarbeidet.