

Rushåndhevingsutvalget

BESØKSADRESSE:

IOGT i Norge • Torggata 1, 0181 Oslo

POSTADRESSE:

Torggata 1 • 0181 Oslo

TLF: 23 21 45 80**E-POST:** iogt@iogt.no**BANKKONTO:** 1503 84 77541**ORG.NR.:** 966804130

HØRING RUSHÅNDHEVINGSUTVALGET

IOGT vil takke for muligheten til å komme med innspill til utvalget. Først og fremst er vi positive til at regjeringen på denne måten forsøker å finne frem til en modell hvor bruk av og befatning med narkotika til egen bruk fortsatt skal være straffbart, men hvor rusavhengige ikke i alminnelighet skal ilegges følbare straffereaksjoner for egen narkotikabruk. Dette var også utgangspunktet i vårt høringssvar til den forrige regjeringens forslag til rusreform.

Forebygging viktigst

For oss er det viktig å understreke at det viktige arbeidet skjer før politi eller rettsvesen kommer inn. Å snakke om et helse-spor eller et straffe-spor, slik det er blitt gjort i debatten, er sånn sett ikke det viktigste i vår inngang til utfordringene. Vi ønsker først og fremst et forebyggingsspor som holder bruken og antall brukere nede. Det gir også den beste skadereduksjonen.

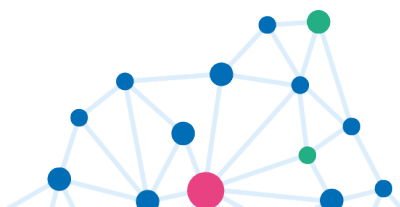
Da er det andre elementer enn det som var temaet i rusreformen som er viktige. Evidensbaserte forebyggingsprogrammer, et godt helsetilbud ifra fødeavdelingen, gjennom hele oppveksten og inn i studentårene. Engasjerte foreldre og foresatte, og lokalsamfunnsprosjekter hvor mange inkluderes og at man tar i bruk flere ulike typer virkemidler som komplementerer hverandre på lokalt nivå. Som for alkohol handler forebygging om å påvirke den fysiske og økonomiske tilgjengeligheten, arbeide med aksept og sosiale normer og ta hensyn i hvilken grad noen rusmidler virker mer attraktive og lokkende enn andre, den psykologiske tilgjengeligheten.

Forebyggingsarbeidet må ta utgangspunkt i hvorfor mennesker gjør et valg om å bruke rusmidler. For mange handler det om ønsket å oppleve noe positivt, forsterke en stemning eller oppnå sosiale gevinster. For noen handler det om å håndtere eller mestre negative følelser. Forebyggingsarbeidet må rette seg mot og kommunisere med begge grupper. Noen mennesker vil være mer sårbare for problemer enn andre, derfor er arbeid for inkludering og mot utenforskap viktig.

Overordnet er det sentralt at det på alle nivåer kommuniseres at det er et klart mål at rusmiddelbruken i samfunnet skal være så liten som mulig. En nullvisjon på bruk er urealistisk, men at man beholder den restriktive holdningen vi har hatt og at narkotikabruk ikke normaliseres er en målsetning vi bør holde fast på.

Totalforbruksmodellen

FHI slår i Folkehelse rapporten fast at "... som for alkohol er det en sammenheng mellom hvor mye av et rusmiddel som brukes i en befolkning, og hvor mange som har problemer med bruken (Rossow & Bramness, 2015)."



Det finnes ikke like mye forskning på totalforbrukets betydning når det gjelder illegale stoffer, som det gjør med alkohol. Forbudet i seg selv kan føre til at vi får en skjevare rekruttering til bruk enn hva vi ser når det gjelder alkohol. Men bakgrunnen for modellen, at brukervanene i et miljø påvirker alle som er i miljøet, er sannsynligvis fortsatt gyldig. Ut fra et folkehelseperspektiv er det derfor gode grunner til å legge til grunn at totalforbruket har betydning også her. Dette er også utgangspunktet som den svenske narkotikautredningen, som kom tidligere i høst, tar. Med en liberalisering av politikken risikerer vi et økt forbruk og dermed at flere får rusutfordringer.

Forbudets normative betydning

Vi mener derfor at narkotikaforbudet fortsatt er en viktig ramme rundt det forebyggende arbeidet. De allmennpreventive effektene – avskrekking, moralstyrkelse og en «vanemessig lovlighet» - mener vi er viktige grunner til at forbudet bør ligge fast. Det finnes studier som viser at folk ofte etterlever lover ikke bare på grunn av frykt for straff, men også fordi de anerkjenner lovens legitimitet og at den er nødvendig. I samfunn som Norge hvor det er en høy grad av tillit til myndighetene og til rettssystemet er dette ikke minst viktig.

Vi så under Covid-pandemien i mange land hvordan endringer i smittetiltak også endret folks atferd. Reguleringene skapte en tydelighet om hvilke sosiale normer som ble regnet som akseptable, og bekreftet slik sett at lovverket har en normsettende virkning. Folk internaliserer den normen som lovparagrafen er et uttrykk for. De sosiale normene i et samfunn skaper en kollektiv vane som forebygger kriminalitet, og slik fungerer allmennpreventivt.

Vi er opptatt av at vi også her må ha en kollektivistisk tilnærming til forebygging i en rusdebatt som er veldig preget av individualisme. Rus og rusproblemer er kollektive handlinger og kollektive problemer som må løses på kollektivt vis. Så må vi også jobbe mot den enkelte, og særlig mot spesielt sårbare grupper, men det er rammene rundt som bestemmer hva vi klarer å få til.

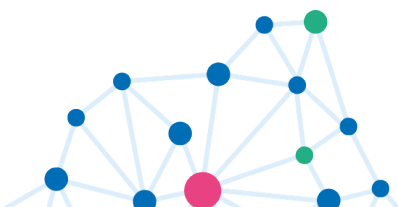
Om det skapes et inntrykk av at noe ikke lenger er ulovlig endres også de sosiale normene. De tilbakemeldingene som har kommet fra flere hold om at ungdommer i noen tilfeller regner narkotikabruk for å være mer eller mindre lovlig er et faresignal, selv om bruken fortsatt ser ut til å være stabil. I Shot-undersøkelsen 2022 sier 18 prosent av studentene at de selv ville brukt cannabis om det ble lovlig. Det er ikke noen automatikk at det faktisk vil skje ved en eventuell legalisering, men det er i hvert fall noe som lovgiverne bør merke seg.

Mennesker med rusproblemer skal ikke lide overlast

Samtidig har vi hele tiden sett og løftet behovet for å balansere dette med at mennesker med rusproblemer ikke skal lide større overlast enn det de allerede gjør. Vi er enig i at fengsel ikke er noen hensiktsmessig straffereaksjon i disse sakene, og at personer med rusutfordringer heller ikke bør møtes med bøteleggelse. I all hovedsak er det også hva som skjer i dag, selv om vi ser at bøtefengsel har blitt en reaksjonsform i noen tilfeller. I den grad dette fortsatt skjer mener vi at man må finne andre løsninger. Rusavhengige skal møtes med helsehjelp.

Derfor var våre ønsker med en rusreform for to år siden en reform som

- * Styrker forebyggingsarbeidet blant unge
- * Gir bedret helsehjelp til mennesker med rusproblemer
- * Gir tidligere og raskere hjelp til unge som trenger det
- * Sørger for at det fortsatt er lav aksept for å bruke narkotika og at rusmidler er vanskelig tilgjengelig



Betydningen av sanksjoner

Som sagt vil store deler av befolkningen som regel følge regler og påbud som virker legitime og forholdsmessige. Det betyr ikke at sanksjoner er uten betydning for de som trenger et ekstra insitament.

Det har fra noen hold blitt trukket konklusjoner om at muligheten for straff eller sanksjoner ikke begrenser rusmiddelbruk. Vi mener at dette er en altfor enkel konklusjon, og debatten etter rusreformutvalgets forslag viste også at det er ulike oppfatninger om dette blant forskere på feltet. Da er det mer interessant å stille spørsmål om under hvilke forhold man kan forvente at kriminalisering har effekt, og når man ikke kan forvente det. Og ovenfor hvilke grupper man kan forvente at akkurat dette virkemiddelet har størst effekt.

Vi hevder ikke at straff per definisjon alltid har en preventiv virkning eller at stadig strengere sanksjoner fører til økt lovlydighet. Men vi mener at det vil være mer konstruktivt å stille spørsmål om når den har det. I den forbindelse må man se på sjansene for at lovbrudd avdekkes, hvorvidt straffen er streng eller virker avskrekkende nok og hvor raskt lovbruddet sanksjoneres. Folk må kjenne til at det er mulighet for sanksjoner, og disse må håndheves. Reaksjonene må oppfattes som legitime.

Differensiering kan også gjøres innenfor dagens modell

Når det gjelder de spørsmålene utvalget skal svare på skal vi være forsiktige med å gå for mye inn i detaljene på de juridiske spørsmålene. Det er imidlertid ikke nytt at påtalemyndigheten gjør vurderinger av typen utvalget skal se på. Dette mener vi kan gjøres på ulike måter, også innenfor dagens kriminaliseringsmodell. Det handler for eksempel om at

* Riksadvokaten kan i sitt årlige rundskriv «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen» peke på narkotikakriminalitet som en prioritert sakstype. Først og fremst når det gjelder de alvorlige og grove narkotikalovbruddene som er knyttet til organisert kriminalitet, men også ha fokus på brukermiljøer, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. Dette er ikke blitt gjort siden 2017.

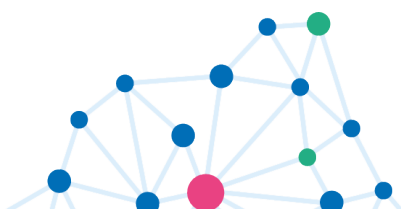
* Riksadvokaten kan gi retningslinjer for reaksjonsform slik det ble gjort i 2020 under utbruddet av Covid19.

* Endringer i politiets metoder kan påvirkes gjennom politiinstruksen, og som Helge Waal skrev i Dagsavisen 9. mars 2021 er det «fullt mulig å endre regelverket rundt bøteinstituttet slik at bøtene kan frafalle på fornuftige betingelser, og merknader i rullebladet kan strykes etter en avtalt periode.»

Det vi har sett etter at riksadvokaten kom med sine brev om bruk av tvangsmidler i avdekking av mindre alvorlige narkotikasaker er at politiet raskt har tilpasset sine etterforskningsmetoder. Dette viser at politiet er lydhøre og at det er grunn til å tro at politiet vil gjøre det samme etter andre instruksjoner.

Politiet må kunne avdekke bruken, og vi må ha sanksjoner

Vi ser at det kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom ulike typer brukere, og at det er uenighet også i det juridiske miljøet på muligheten for å skille. Tidligere riksadvokat Tor-Aksel Busch mente i rusreformdebatten at en differensiert lovgivning ikke var i strid med det handlingsrommet Stortinget har som lovgiver. Han var bekymret for en argumentasjon som kunne bidra til å undergrave vurderinger og fullmakter som er lovgiver til del, og viste at det er praksis for å unnta grupper for straffeansvar, som for eksempel alder.



Han fikk motsvar fra andre jurister, men det virker likevel å være enighet om at det er mulighet å differensiere på reaksjoner, uavhengig om hvorvidt narkotikabruk er kriminalisert eller avkriminalisert. Jørn Jacobsen og David Vogt, som selv mener at avkriminalisering bare for tungt rusavhengige vil stride mot Grunnloven § 98, peker i Rett24 på at selv om man beholder dagens kriminalisering kan skillet mellom ulike brukere skje i reaksjonsfastsettelsen.

For en ung bruker spiller disse juridiske vurderingene sannsynligvis spille mindre rolle. Det hen er opptatt av er sjansene for å bli oppdaget og hva hen risikerer om det skjer. (I tillegg til reaksjonene hos venner eller familie). Sjansene for å bli oppdaget handler mye om i hvilken grad politiet prioriterer å avdekke bruk. Risikoen handler om den faktiske reaksjonen eller sanksjonen. Vårt utgangspunkt er derfor at vi må ha et system som avdekker narkotikabruk på et tidligst mulig stadium og at vi ikke får et sanksjonsløst regime. Riksadvokatens sine presiseringer av hvilke verktøy politiet har til rådighet har ført oss nært til et slikt punkt, og det er derfor viktig å se på i hvilken grad praksis kan føres tilbake til det som var lovgivers intensjon med de vedtakene som er fattet – at politiet fortsatt skulle ha en rolle i avdekkingen av bruk. Dette er politiske, vel så mye som juridiske avveininger, og hører hjemme i den politiske debatten.

Det virker imidlertid for oss fortsatt slik at mulighetsrommet er størst innenfor en modell som ikke innebærer avkriminalisering for alle grupper.

Virkemidler skal være forholdsmessige

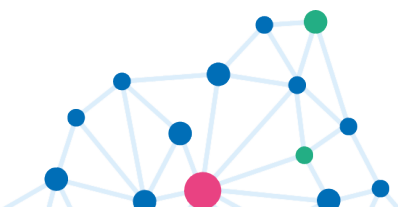
Vi er selvsagt enig i at de virkemidlene som politiet har skal være forholdsmessige når det gjelder lovbruddets art og omfang. Samtidig kommer man ikke utenom at dette har en klar politisk side, og ikke bare en juridisk. Hvor alvorlig man oppfatter et lovbrudd er et resultat også av normer og politiske forhandlinger. Hva som er forholdsmessig, er ikke satt en gang for alle. Det at dagens riksadvokat og hans forgjenger har svært ulike oppfatninger i saken viser dette enda tydeligere.

Riksadvokaten skriver selv i sitt brev av 9. april 2021 at

I motsetning til de nokså skarpt avgrensede vilkår som følger av generelle krav til mistanke om en nærmere angitt type lovbrudd og et relevant undersøkelsesformål, samt av de ulike spesielle vilkår i tvangsmiddelbestemmelsene, er forholdsmessighetskravet en skjønnsmessig, vagere skranke. Det ligger i selve reguleringens karakter at en ubestemt mengde momenter kan inngå som relevant ved den konkrete bedømmelsen av om et inngrep er forholdsmessig. Av denne grunn er det vanskelig å gi klare føringer på generelt nivå om når et tvangsinngrep vil være uforholdsmessig, og dermed ulovlig.

Når han senere vurderer saker som kun gjelder bruk av ulovlige rusmidler eller befatning med narkotika som begrenser seg til umiddelbar tilknytning til slik bruk som lite alvorlige har dette også en politisk side. Selv om begrunnelsen fra riksadvokaten også viser til en strafferamme i det nedre sjikt. Vurderingen at det ikke finnes noen andre skadelidte tar for eksempel lite hensyn til pårørendeperspektivet.

Vi mener at det er viktig med debatter av den typen vi har hatt i etterkant av Stortingets vedtak omkring rusreform, og politiets virkemidler bør til enhver tid sees i sømmene. Men skråsikkerheten i debatten gjenspeiler ikke at riksadvokatens presiseringer kan ha ført til andre konsekvenser enn den lovgiver i utgangspunktet har ønsket. Vi har sett en stor nedgang i antallet straffesaker, mindre bruk avdekkes fordi politiet ikke prioriterer slike saker lenger, og det er svært få personer som henvises til de rådgivende enhetene som er opprettet. Utvalget bør derfor gjøre en vurdering av forholdsmessigheten på feltet. Det kan være rimelig at politiet ikke skal kunne bruke alle de virkemidlene som de brukte før riksadvokatens presiseringer, men vurderinger av typen om hvorvidt spyttprøver er mindre forholdsmessig enn blod- eller urinprøver bør for eksempel vurderes.



Vi vil også understreke at møtet brukeren har med politiet ikke bare handler om de juridiske sidene, men også på hvilken måte politiet gjennomfører undersøkelsene i praksis. Vi forutsetter at det gis god skoling i å håndtere slike situasjoner, og at dette også jevnlig går gjennom.

For alternative sanksjoner

Når det gjelder hvem som skal kunne gjøre en vurdering av reaksjonsmåte, og i hvilken kategori brukeren befinner seg i ser vi at politiet ikke er rett instans til å gjøre denne differensieringen. Politiet kan henvise til andre instanser for dette, som for eksempel de nye rådgivende enhetene. At politiet henviser til andre, skjer allerede i dag.

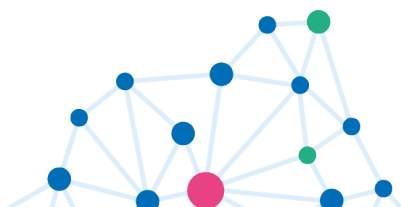
Vi har alltid vært for alternative sanksjoner, og støtter en modell hvor brukere må møte i den rådgivende enheten, og at oppmøte her kan føre til at gebyr eller bøter frafalles. Dette krever at enheten har kompetanse både på de helsemessige og de juridiske sider ved narkotikabruk. For å avdekke hvor problemet ligger vil i mange tilfeller et par samtaler ikke være nok. Samtidig er det også mange av de som vil komme til å møte her, ungdommer som ikke egentlig har behov for helsehjelp i dag. Vi vil som vi gjorde i høringssvaret til rusreformen også fremheve betydningen av at foreldre kan trekkes inn og være informert, noe de i begrenset grad vil kunne bli ved en avkriminalisering etter at ungdommen har fylt 16 år. At foreldre i noen tilfeller kan være en del av problemet bør ikke stå i veien for det store flertallet som ikke er det. I tilfeller hvor det er god grunn til å mistenke vold i hjemmet eller andre dysfunksjonelle familieforhold bør dette takles på andre måter.

Vi mener det imidlertid ikke er noe poeng å bygge opp et stort apparat rundt disse enhetene, men at det heller er viktig å styrke de verktøyene som vi allerede har og som trekkes inn, som for eksempel helsesykepleiertjenesten.

I noen kommuner har man åpnet opp for at ikke bare politiet, men også andre instanser kan henvise til den rådgivende enheten. Dette mener vi er positivt, og dette bør bli en modell for kommuner generelt.

Med vennlig hilsen
IOGT i Norge

Hanne Cecilie Widnes /s/
Generalsekretær



IOGT.NO