

Høringsinnspill

Hvordan skal samfunnet håndtere et fortsatt forbud mot bruk av illegale rusmidler?

Noen vurderinger fra Senter for Rus- og Avhengighetsforskning – SERAF, UiO

Thomas Clausen og Helge Waal

www.seraf.uio.no

Innledning

Innvitasjonen til høringsuttalelse tar utgangspunkt i at «narkotika» fortsatt skal være forbudt og ønsker innspill til hvordan samfunnet skal håndtere dette. Begrepet «narkotika» er uklart og dekker en rekke rusmidler med ulike egenskaper. En mulig brukbar definisjon er at begrepet står for «illegale rusmidler»- dvs midler som samfunnet forbyr bruken av. En vanlig forståelse er at et forbud, må ledsages av en form for håndhevelse for at forbudet skal kunne forventes å ha effekt i retning av å begrense adferden i samfunnet. Videre er utgangspunktet at «bruk og befatning» med dette – dvs illegale rusmidler – fortsatt skal være straffbart. Her bes det spesielt om innspill om hvordan en skal kunne skille mellom «rusavhengige» og andre brukere. SERAF vil i denne vurderingen først kort kommentere noen sider av grunnlaget for innspill- ønsket og deretter gi innspill i forhold til utvalgets spesifiserte problemområder.

Noen sider ved grunnlaget for ønsket om innspill

Lovgrunnlag for forbud

Samfunnet regulerer en rekke former for atferd gjennom ulike typer lover, en del av dem sivilrettslige. På narkotikaområdet er reguleringen utformet gjennom straffeloven, og alle reaksjoner blir derfor omtalt som «straff» med konnotasjoner til å «påføre pine», eventuelt gjennom dom og fengsling. Dette polariserer vurderingene i unødig grad, og henviser reaksjonene til vurdering av om atferden berettiger den «pinen» som påføres. Regelbruddet blir dessuten automatisk definert som «forbrytelse» og brukeren som «forbryter». Dette er ikke nødvendig, og mange mener uønsket.

Alle forbud må håndheves med en eller annen form for reaksjoner, og spørsmålene formuleres bedre med vekt på hvilke reaksjoner som er hensiktsmessige til å påvirke den aktuelle atferden. Håndhevingsutvalget ville gjøre en viktig innsats om det også kunne vurdere dette problemområdet.

Straff et uhensiktsmessig begrep

Det å kalle alle reaksjoner for straff gir en lite nyansert debatt og gjør det vanskelig å vurdere nytte og effekt av det som kan være aktuelle tiltak for å påvirke adferden, som er bruk av ulovlige rusmiddel. Tiltakene kan ofte bedre betegnes som «reaksjoner» slik det oftere blir gjort innen sivilrettslige områder. I debatten fremheves ofte straffen som urimelig i forhold til den atferden som er påvist, f.eks sporadisk bruk av et rusmiddel, eller innhav til «eget bruk». Brukeren blir beskrevet som stigmatisert av rettsvesen og politietterforskning med ulike negative følger i forhold «rullebladet» og derfor til førerkort, fremtidig yrkesvalg m.v. Dersom reaksjonene ble forankret i annet lovgrunnlag og ble omtalt med andre begrepet, ville en del av disse vanskene bli redusert eller borte. Samtidig vil reaksjonene kanskje bedre kunne forstås som berettiget slik at tiltakene bedre opprettholdt sin legitimitet.

Straffebegrepet skaper dessuten vansker for adekvat forskning og tiltaksevaluering. I mange rapporter – f.eks «rusreformutvalgets» rapport omtales det at det er vanskelig å vise at straff har ønsket effekt, men her er «straffebegrepet ikke differensiert. Det vurderes dessuten slik at evalueringen viser for liten effekt til å berettige straffen, dvs å påføre pinen.

Frem til i dag har de vanlige reaksjonsformene for bruk eller besittelse av ulovlige rusmiddel vært bot, eller andre for reaksjoner. I praksis blir ingen satt i fengsel for rusmiddel bruk eller mindre omfang av besittelse, med mindre disse lovbruddene inngår i større «samledommer» der andre lovbrudd er den primære årsaken til fengsling. I noen tilfeller kan ubetalte bøter gi grunnlag for

fengsling, men dette er en nokså sjeldent forekommende praksis, og en praksis man lett kan tenke seg andre løsninger på enn fengselsstraff.

Det nåværende utvalget vil kunne gjøre bedre vurderinger om de forholdt seg til et «reaksjonsbegrep» som ikke automatisk gir samme negative følgetilstander og opplevelser som «straff». Det vil dessuten bli enklere om ikke alle former for tiltak som; obligatoriske møter, oppfølgende samtaler og atferdsrestriksjoner omtales på samme måte.

Narkotikabegrepet

I lovreguleringen omtales narkotika som om det er likeartete stoffer. Ut over forbudsteksten, eventuelt plassering i en «narkotikaliste», er det få felles egenskaper ved de enkelte rusmidlene og dermed er konsekvensene for samfunnet og brukeren ulike. Dette gjelder spesielt i forhold til begrepet «avhengighet» idet noen stoffer som opioider karakteriseres ved at gjentatt bruk gir en «fysiologisk avhengighet», dvs i nevroplastiske endringer slik at enkelte områder av sentralnervesystemet er tilvendt en vedvarende opioid effekt/dempning. Ved opphør av dempningen kommer det motsatte reaksjoner som viser seg ved abstinensfenomener. Dette gjelder ikke på samme måte, eller like uttalt for alle andre illegale rusmidler. Noen rusmiddel er dessuten dempende, noen stimulerende, noen endre/påvirker oppfatningen av sensoriske stimuli (kan gi opphav til psykoselignende fenomener). Samlet sett er de ulike rusmidlene og de ledsagende kliniske tilstandene så ulike at det lite hensiktsmessig å bygge samfunnets reaksjoner utelukkende på et udifferensiert narkotikabegrep. Enkelte land, slik som Nederland, har differensiert sine reaksjoner, etter type rusmiddel, der cannabis er definert som et lett rusmiddel, med annen håndtering fra samfunnets side, enn de øvrige illegale rusmidlene.

Begrepet «rusavhengige»

I henvendelsen om høring er rusmiddelbruk dikotomisert mellom ikke-avhengig bruk og avhengighet. I praksis er dette overforenkling i forhold til å beskrive en tilstand som kommer i mange varianter og langs et spektrum av alvorlighetsgrader. Oppsummert forskning viser entydig at en rusmiddelbruker kan ha ulike grader av kontroll over sin rusmiddelbruk, og dessuten at en bruker kan variere i grad av kontroll/avhengighetsdominert adferd over tid. Avhengighet bør egentlig beskrives i forhold til grad av kontroll/avhengighetsdominert adferd i en brukssituasjon og knyttet til bestemte rusmiddel. Dette vil si at en regulering av bruksreaksjon som hviler på todeling i ikke-avhengig – avhengig bruk, for alle stoffer samlet 'narkotika' forutsetter en falsk og overforenklet forståelse av rusmiddelavhengighet.

I helsevesenet blir rusmiddelbruk bedømt etter et diagnosesystem hvor bruken «må tilfredsstillende kriterier for at diagnosen skal kunne brukes. Dette skal skje etter kartlegging og undersøkelser av helsepersonell. En slik diagnose vil kunne utløse rettigheter til formalisert rusbehandling, og benyttes som utgangspunkt for å kategorisere tilstanden og med det gi rett type behandling til rett person. For eksempel vil mer enn 30.000 årlig i Norge motta behandling for ruslidelser i spesialisthelsetjenesten. Som eksempel er blant disse i overkant av 8000 personer i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) for sin opioide avhengighetslidelse. Disse mer enn 8000 har både en etablert opioide ruslidelse og en pågående behandling der de mottar opioide legemiddel. Når kriteriene for avhengighetsdiagnosen tilfredsstilles ved bruk av opioider, har brukeren rett til denne behandlingen.

Men, hvordan kunnskap om diagnosen og behandlingen skal brukes knyttet opp mot en samfunnets reaksjon på rusmiddelbruk er vanskelig å se for seg rent praktisk. For en person med opioide avhengighetslidelse skal det å ha med seg illegale eller legale opioider gi en annen straff enn hos en person som ennå ikke har utviklet en avhengighet? Eller vil f.eks bruk eller besittelse av amfetamin

for en LAR-pasient gi en annen reaksjon enn samme bruk eller besittelse for en person uten en opioid ruslidelse? Eller vil en person med en alkoholrelatert ruslidelse kunne forvente en annen reaksjon enn en uten alkohollidelse for besittelse eller bruk av amfetamin? Dette synes å gi grunnlag for svært vanskelige avgjørelser for en polititjenesteperson som står med en person foran seg med ofte en rekke ulike rusmiddel i sin besittelse.

Innspill – noen vurderinger fra SERAF

Innspillstema 1-4

Vår vurdering er at en lovregulering hvor det skal reageres konsekvent med mildere reaksjoner som straffeutmålingsfracfall og påtaleunntatelser overfor rusavhengige generelt, virker unaturlig og kunstig. En rettslig avgrensing av avhengighet er sett fra medisinsk synsvinkel neppe praktisk mulig i den forstand at det skal kunne ha noen meningsfull målrettet anvendelse. I moderne diagnostikk slik det praktiseres i USA etter DSM-5 manualen, brukes begrepet «ruslidelse» som skåres på en skala med 11 kriterier. Fra 2-3 påviste kriterier defineres som en mild ruslidelse, fra 4-6 er det moderat ruslidelse. Fra 7 -11 karakteriseres tilstanden som alvorlig ruslidelse. Dette viser hvordan ruslidelsene kan forstås; i en alvorlighetsgradient, og ikke en todeling, med «syk/frisk».

Ett rettslig krav om en avhengighetsdiagnose som skal gi straff-frihet blir på denne bakgrunnen tilnærmet meningsløs. Det er også vanskelig å gi en meningsfull avgrensning av «begynnende avhengighet» og lite hensiktsmessig å definere hvilke strafferettslige skritt som skal nyttes slike tilfeller. En vurdering av grad av avhengighet – alvorlighet av ruslidelsen – kan bare gjøres etter en klinisk undersøkelse hvor det brukes adekvate instrumenter som klinisk intervju, skalaskåringer og vurdering av brukerens helhetssituasjon. Slik klinisk kartlegging benyttes normalt for å kunne gi rett behandling. Det å benytte de samme ansatte og verktøyene som utgangspunkt for vurdering av «straffe-reaksjon» er ikke hensikten med diagnostiseringen eller normal aktivitet for en ansatt i helsetjenesten. Samtidig, disse forholdene ivaretas vanskelig av rettsapparatet eller av politiet ved påvisning av rusmiddelbruk ute i felt. I realiteten står vi derfor overfor at det politiet/rettsapparatet kan gjøre er å henvise brukeren til et organ som har denne kompetansen om å avklare om brukstilstanden kvalifiserer til en avhengighetsdiagnose. Spørsmålet er om det er det ordinære behandlerapparatet som er rette adresse for slike avklaringer eller ikke, og om slik avklaring er hensiktsmessig for å avklare reaksjonsformen i rettslig forstand. Dette gjelder alle som brukere som skal vurderes for reaksjonsform.

En helt annen side av dette er at det for oss fremstår som det overordnede formålet med reformene er at man skal prioritere hjelp fremfor straff. Vi bør likevel være varsomme med å definere at en reaksjon som kan oppleves vanskelig eller uønsket i seg selv er en straff. Det setter hele konseptet om at samfunnet skal reagere på uønsket adferd i en skvis. I realiteten, i rusfeltet, vil mange former for hjelp også forutsette, iblant også inneholde, elementer som oppleves som vanskelig. Krav om samtaler mellom politi, hjelpeapparat og foreldre og rusmiddelbruker er slike hjelpetiltak og det er uhensiktsmessig at disse defineres som straff. Krav om oppfølging og kontrolltiltak inklusive blod, spytt eller urinprøver kan i mange sammenhenger også være en del av eller i seg selv et hjelpetiltak, men som kan oppleves som «påtvinget». Dette gjelder både de med alvorlig, men også de med mildere ruslidelser eller ruslidelser under utvikling

Konklusjonene av dette er at skillet i tiltaksform er lite hensiktsmessig og grunnlaget for skillet ikke-ruslidelse vs ruslidelse er vanskelig å definere/praktisere. Vår vurdering er at reaksjoner på

rusmiddelbruk og besittelse derfor ikke bør differensieres basert på om vedkommende har en ruslidelse eller ikke. Vår vurdering er at det er verdt å drøfte nøye hvordan samfunnets reaksjoner på ulovlig rusmiddelbruk bør praktiseres, og om hva som er nyttige virkemiddel. Dette utelukker ikke reaksjonsformer som er mer vanlig innen sivilrettslige felt i dag, og kan inkludere; forenklet forelegg, obligatoriske møter, oppfølgende samtaler, atferdsrestriksjoner eller rusprøver.

Innspillstema 5

Et spørsmål som har vært reist, er om den valgte differensieringen mellom avhengige brukere som ikke skal og ikke-avhengige brukere som skal få straffereaksjoner, kan føre til at brukeren beskriver sitt bruk og sin grad av kontroll som mer negativ enn den er. Kan systemet føre til at brukeren beskriver seg selv som mer avhengig, dvs med en mer alvorlig ruslidelse enn han eller hun i virkelighet har for å slippe tiltak etter straffeloven.

Vurderingen fra SERAF er at dette problemet er bare relevant dersom man opprettholder defineringen som forbrytelse etter straffeloven med tiltak mindre plagsomme ved mer alvorlig lidelse. Det er det liten grunn til å opprettholde.

Innspillstema 6

Spørsmålet om hvilke mengder som skal regulere tiltakene er vanskelig. Mengdebegrensningene for definisjonen som brukerdose vil alltid være relative og til dels tilfeldige. Tendensen er at de som har rusliberalt utgangspunkt tenderer til å godta høye vektgrenser/doser mens det motsatte gjelder de som er mer ruskonservative. I realiteten varierer styrkegraden av illegale rusmidler så mye at definisjonen angitt i gram beslaglagt stoff egentlig er vanskelig. I praksis er det nok slik at selgere oftest tilpasser seg regelverket slik at de har på seg det godtatte mengdenivå og har små eller store lagre tilgjengelig etter hvert som de selger. Mange selgere er også selv brukere.

Vår grunnleggende vurdering er at alle som får påvist illegale rusmidler bør vurderes for en reaksjon, og at reaksjonen kan graderes av politiet. Det kan gis advarsel og beslag av stoff, ved minimale forseelser, slik som besittelse for 1 dags forbruk. Besittelse ut over et slikt minimum kan vurderes for en noe mer skjerpet reaksjon, mens besittelse som vurderes som for salg, skal ha en tydelig reaksjon/straff.

«Overføring til helsevesenet» - «hjelp ikke straff» må bety at personer med avhengighetspreget livsførsel kan få en reaksjonsform som har som formål å styrke deres kontakt med og tilhørighet i behandlingssystemet. Behovet for og type tiltak kan bare vurderes i kompetente organer for tiltaksbehov, rimeligvis utformet som et samarbeidsorgan med deltakelse av sosial og medisinsk kompetanse. Politiet bør kunne bestemme at slik vurderings skal gjøres med tilhørende oppmøtekrav og krav til samarbeid. Dette bør kunne åpne for påtalefrfall og ulike alternative reaksjonsformer.

Innspillstema 7

Skillet mellom bruksvansker slik det foreslås, er vanskelig, spesielt fordi det forutsettes en dikotomisert praksis. Slik det er vurdert i forhold til innspillstema 1-4, er vår grunnleggende vurdering at skillet mellom avhengig og ikke-avhengig eter kunstig og ubrukbart som skille for rettslige vurderinger og håndheving. Politiet bør ha et sett med differensierte reaksjoner for rusmiddelbruk, der også henvisning til utredning og innslusing i behandlingssektoren kan være et virkemiddel. Henvisning til helsesektoren for utredning/behandling bør forutsette at slik

utredning gjennomføres/samarbeid fra personen som henvises. Ved manglende oppmøte bør det være en reaksjon, eller at man da mottar tilsvarende reaksjon som andre ville fått.

Innspillstema 8-9

Slik SERAF forstår situasjonen, er de gjeldende reglene for tvangsmidler knyttet til hvilke lovparagrafer aktuelle bruk etterforskes etter. Gjeldende rett har slik vi forstår situasjonen, blitt forstått annerledes av nåværende påtalemyndighet enn tidligere. Dersom eget bruk vurderes som det aktuelle ulovlige forhold, bør det foreligge en tiltaksmulighet med innbringelse, forhør og vurdering av kompetent organ med beslutningsmyndighet. Hvorledes dette skulle utformes rettslig ligger utenfor vårt kompetanseområde. Det er imidlertid etter vårt skjønn klart behov for at politiet kan opptre med tilstrekkelig myndighet til å bestemme nødvendige undersøkelsesmetoder. Det kan være at disse er begrenset i politiets gjeldende rutinerregler. Det er liten grunn til kroppsundersøkelse på gaten og regelverket for prøvetaking tilrådes forankret på samme måte som prøver etter trafikklovgivningen. Det noe vanskelig å forstå at det skal være spesielt krenkende om politiet har myndighet til å gjennomgå mobil og liknende forhold, og vanskelig å forstå hvordan politiet skal kunne avgjøre om det står overfor rusmidler til eget bruk om det ikke skal ha myndighet til slike undersøkelser, eventuelt ved bekreftet mistanke om salg også ransakelse på bopel. Den grunnleggende vurderingen er at politiet bør ha tilstrekkelig opplæring og skolering i å håndtere kontaktsituasjonene på en god måte som også formidler tilbud om rådgiving/utredning, der det virker aktuelt.

Innspillstema 10

Fengsling for bruk og besittelse er et avsluttet kapittel. De aktuelle tiltakene er påtaleunntatelse eller bot, avhengig av alvorlighetsgrad og situasjon. Tiltakene kan evt være knyttet til bestemmelser om andre tiltak slik som bekymringsamtaler, skole/hjemsamarbeid med involvering av politimyndighet, villighet til situasjonsendringer eller fritidsvaner, vurdering av nettverk mv. Rusreformutvalget og enkelte deltaker i offentlig debatt har sådd tvil om effekten av slike tiltak og antydnet et de representerer uberettiget påføring av pine uten dokumentert effekt. FHI har undersøkt hvilke faktorer som bidrar til at ungdom holder seg borte fra rusmidler. Forbudet er sammen med ønske om å unngå å såre foreldrene, blant de virksomme faktorene. I en annen undersøkelse er det dokumentert at bruken av illegale rusmidler minker vesentlig etter alternative reaksjoner. Dette vil si at den forskning som er gjort i Norge, peker nokså klart i retning av at slike tiltak både begrenser bruksfrekvensen og forekomsten av videre bruk og kanskje alvorligere lovbrudd.

Innspillstema 11

SERAF's vurdering er at erverv, bruk og besittelse av dopingmidler bør omfattes av lovreguleringene'.

Referanser

- SERAF-rapport 3/2021: Bruk, besittelse og ruspåvirket kjøring blant innsatte i Norske fengsel 2000-2019
<https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/sentre/seraf/publikasjoner/rapporter/2021/seraf-rapport-3-2021-bruk-besittelse-og-ruspavirket-kjoring-.pdf>
- CANN 2021: En studie om cannabiserfaringer, kunnskap og holdninger blant elever på videregående skole. Bretteville-Jensen et al 2022, FHI Notat
<https://www.fhi.no/globalassets/faktabokser/cann2021-en-studie-om-cannabiserfaringer.pdf>
- Preventing future crime in adolescent drug offenders: A study of differential sanction effects on recidivism. Sandøy et al 2022. Criminology and Criminal Justice.