

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/4732 - 32

Saksbeh.:
Stian Nissen Biong, 918 45 714

Dato:
26.09.2024

Høringssvar fra Oslo kommune - NOU 2024:12 Håndheving av mindre narkotikaovertridelser

Det vises til utsatt frist for Oslo kommune jf. epost av 08.08.2024.

Vedlagt oversendes høringssvaret fra Oslo kommune, som ble behandlet av bystyret i møtet 25.09.2024.

Vennlig hilsen

Bente Thorsen Fagerli
kommunaldirektør

Anne Folkvord
seksjonssjef

Vedlegg:
Oslo kommunes høringssvar til NOU 12 2024 Håndheving av mindre narkotikaovertridelser

Oslo kommune avgir følgende høringssvar til NOU 2024:12 Håndheving av mindre narkotikaovertridelser (vedtatt 25.09.2024 av bystyret i sak 244/24 byrådssak 100/2024 - Høring - NOU 2024:12 Håndheving av mindre narkotikaovertridelser):

Oslo kommune skal være ledende i arbeidet med en human, fordomsfri og kunnskapsbasert ruspolitikk, og prioriterer arbeidet med en mer human ruspolitikk høyt. Målet med ruspolitikken skal være at folk ikke blir møtt med straff, men får god rådgiving og behandling.

En offensiv forebyggingsstrategi basert på frivillighet, tillit og relasjonsarbeid
Oslo kommune har betydelig og lang erfaring med å forebygge og følge opp personer og familier med rusproblemer.

Helhetlig russtatistikk for Oslo viser at i 2022 hadde 4 979 personer konsultasjoner hos fastlege hvor diagnosekriteriet var rus. Dette er en betydelig nedgang fra 6 106 personer i 2021. Om lag 4 000 innbyggere får årlig tjenester fra bydelene på grunn av rusproblemer. I 2022 var 5 641 innbyggere pasienter i poliklinisk og/eller døgntilbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten. Dette var om lag 100 flere pasienter sammenlignet med 2021. I tillegg mottok 1 520 personer legemiddelassistert rehabilitering (LAR) i 2022. Dette er om lag like mange LAR-pasienter sammenlignet med 2021. 50 personer er inkludert i det femårige prøveprosjektet med heroinassistert behandling ved Oslo Universitetssykehus.

Oslo bystyre vedtok i 2018 en offensiv forebyggingsstrategi for å forhindre at rusproblemer oppstår, samt en rekke tiltak knyttet til tidligere innsats og økt livskvalitet når rusproblemer oppstår og hjelp til å komme ut av rusproblemene.

Strategien er basert på frivillighet, tillit og relasjonsarbeid, på samme måte som for andre helse- og sosiale problemer. Rusproblemer er fra 2012 blitt hjemlet som helseproblemer i helse- og omsorgstjenesteloven. Dette får følger for samfunnets valg av forebyggings- og oppfølgingsstrategier.

Oslo kommune har utarbeidet flere faglige standarder for bedre kvalitet og likeverdige tjenester på rusfeltet, både for oppfølging av utsatte unge og for personer med rusproblemer. Etter flere år med økning i omfang, har det de to siste årene vært en stagnasjon og en viss nedgang i antall personer som oppholder seg i de åpne rusmiljøene i Oslo. En stor andel er bosatt i andre kommuner.

Fra Oslo kommunes side handler strategiene overfor åpne rusmiljøer om et kontinuerlig og langsiktig arbeid der kommunen og frivillige og ideelle organisasjoner skal sørge for helse- og sosialtiltak, mens politiet skal bidra med trygghetsskapende tiltak. Oslo politi har derfor en viktig rolle i samarbeidet med kommunens ulike tiltak i sentrum, spesielt med hensyn til å skape tillit, sikkerhet og trygghet.

Om lovregulering av straffutmålingsordning ved mindre narkotikaovertridelser

Oslo kommune støtter ikke Rushåndhevingsutvalgets forslag om lovregulering av straffutmålingsordning ved mindre narkotikaovertridelser.

Oslo kommune mener at dersom mennesker skal straffes for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, bør man være sikker på at straff bidrar til å redusere skadelig forbruk av narkotika. Etter Rusreformutvalgets kunnskapsgjennomgang i 2019 kan

det ikke slås fast at slik kunnskap finnes.

Helseproblemer i form av rusproblemer bør etter Oslo kommunes vurdering møtes på samme måte som for andre helseproblemer, det vil si gjennom råd, informasjon, veiledning og hjelp, og med utgangspunkt i dialog om de faktorene som rusproblemene er knyttet til. Oslo kommune ser av prinsipielle grunner utfordringer med å anvende strafflignende reaksjoner eller tvangsmidler ved forebygging av helseproblemer.

Oslo kommune ønsker at alle som politiet påtreffer med narkotika til eget bruk skal møtes med en samfunnsmessig reaksjon i form av tilbud om helsehjelp og i størst mulig grad av normalisering av respons, framfor negativ særbehandling.

Oslo kommune peker på at Rusreformutvalgets gjennomgang av forskning på forholdet mellom straff og omfang av bruk av narkotika er viktig. Gjennomgangen konkluderer med at det ikke finnes entydige holdepunkter for å påstå at straff fører til mindre bruk. Det er heller ikke dokumentert noen klar sammenheng mellom skjerpelser av narkotikalovgivningen og bruken av narkotika. Risiko for bruk av narkotika er derimot knyttet til psykososiale, levekårmessige og kulturelle forhold. Slike forhold påvirkes erfaringsmessig i liten grad av trussel om straff.

Kunnskapsgrunnlaget fra Rusreformutvalget gir heller ikke holdepunkter for at tvang er virksomt, med tanke på motivasjon til atferdsendring. Betydningen av egeninnsats ved endrings- og mestringsarbeid ved rusproblemer er stor. Relasjon-, tillit- og motivasjonsarbeid får dermed avgjørende betydning. Det samme gjelder tilgang til erfaringskunnskap gjennom likepersoner og bruker- og pårørendeorganisasjoner.

Oslo kommune peker dessuten på at utover at tvang som del av forebygging av helseproblemer har etiske utfordringer, så viser erfaring at straff rammer sosialt skjevt. Funn tyder på at ungdom fra Oslo øst straffes oftere enn ungdom fra Oslo vest, selv om forbruket av narkotika er større i vest. Ungdom med foreldre uten utdanning løper sju ganger høyere risiko for straff, enn ungdom hvis foreldre har høyere utdanning.

I tillegg viser det seg at personer som blir tatt med rusmidler på steder der minoritetsungdom og sosialt og økonomisk vanskeligstilte personer med rusproblemer oppholder seg, får høyere bøter. Utsatt og sårbar ungdom har ofte komplisert traumehistorikk, og det er ikke anbefalt å møte slike livsutfordringer med straff eller integritetskrenkende kroppslige undersøkelser under straffetrussel og tvang.

Straff ved bruk og innehav av narkotika til eget bruk stempler, stigmatiserer og bidrar til å sementere uheldig adferd. Unge mennesker som dømmes for narkotikalovbrudd stemples som kriminelle stoffmisbrukere. Rullebladet bærer de med seg, og det kan hindre muligheter til utdanning, jobb og sosial deltakelse i fremtiden. Oslo kommune mener dette bryter mot kommunens innsats mot ungt utenforskap.

Forskning om bedring av rusproblemer viser at det som er viktig for å slutte med rusbruk er tilgang til arbeid/sysselsetting, sosiale nettverk/fellesskap og meningsfulle aktiviteter. Ved å straffe unges bruk av illegale rusmidler risikerer man å gjøre det vanskeligere for dem å komme ut av misbruket.

Oslo kommune mener at man ikke hjelper utsatt og sårbar ungdom og unge voksne ved

å påføre dem bøter som fører til gjeld og større økonomiske problemer.

Oslo kommune løfter fram betydningen av at atferdsendring og behandling baserer seg på frivillighet. Derfor er det viktig at oppfølging og behandling baseres på den enkeltes behov, erfaringskunnskap og samtykke.

Politiets anvendelse av makt må være forholdsmessig med hensyn til situasjonens og lovbruddets alvor. Ettersom all befatning med narkotika er ulovlig, vil politiet også fremover ha en forebyggende rolle.

Politiets forebyggende virkemidler i form av dialog med utsatt og sårbar ungdom, samhandling med foreldre og skoler og som deltaker i «Sammen lager vi et trygt Oslo» (SLT-samarbeidet), samt tidlig innsats mot grupper og miljøer, bør både opprettholdes og videreutvikles. Skolene må vite at de kan regne med hjelp der åpenlys omsetning og bruk av rusmidler foregår i skoletiden og på skolens område.

Ved bruk, erverv eller innehav av narkotika til eget bruk bør ikke politiet kunne benytte krenkende straffeprosessuelle virkemidler, både fordi lovbruddet ikke er alvorlig, og fordi slike virkemidler er stigmatiserende og ikke anses som nyttige eller relevante ved forebygging av helseproblemer.

Om politiets straffeprosessuelle tvangsmidler

Oslo kommune støtter ikke Rushåndhevingsutvalgets forslag om straffeprosessuelle tvangsmidler for at politiet skal kunne avdekke mindre narkotikaovertridelser.

Oslo kommune mener at kunnskapsgrunnlaget fra Rusreformutvalget viser at tvang og straff ikke er egnede virkemidler for å forebygge helseproblemer som rusatferd. Tvang kan av etiske og verdimessige grunner heller ikke benyttes ved forebygging av helseproblemer, uten i svært alvorlige tilfeller. Helsefremmende og forebyggende tiltak ved rusproblemer bør derfor hovedsakelig ligge hos helse-, omsorgs- og velferdstjenestene, som ved andre helseproblemer, og ikke hos politiet.

Nye virkemidler for politiet bør være knyttet til å styrke politiets relasjons-, samarbeids- og informasjonsarbeid med innbyggere, samt å bidra til lett tilgang til hjelp utenfor straffespetet.

Oslo kommune mener at strafferettslige og straffeprosessuelle virkemidler ikke kan bryte med menneskerettslige forpliktelser Norge har. Det synes ikke fullt ut godtgjort i utvalgets innstilling at forslagene om straffeprosessuelle tvangsmidler ikke bryter med relevante menneskerettslige bestemmelser.

Oslo kommune mener ikke det bør utvikles flere straffeprosessuelle tvangsmidler, men dersom dette gjøres må nye virkemidler utvikles med hensyn til forholdsmessighet i saker som ikke er ansett som alvorlig straffbar handling. Virkemidlene kan ikke være av krenkende art.

Oslo kommune mener det må avklares om metoden «tegn og symptomer» følger kravet om en kunnskapsbasert tilnærming på rusfeltet før bruken kan lovhomeles.

Oslo kommune har merket seg at Oslo politidistrikt i sitt innspill til rushåndhevingsutvalgets mandat skriver at «gjeldende rett gir politiet gode straffeprosessuelle virkemidler, en utvidelse av disse vil fort utgjøre brudd på

Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.»

Oslo kommune mener det ikke foreligger behov for ransaking i saker om bruk og besittelse av rusmidler til eget bruk. Politidistriktene kan utarbeide alternative virkemidler i form av lokale retningslinjer for forebyggende oppfølging ved bekymring for noens rusbruk.

Om rådgivende enhet for russaker

Oslo kommune ønsker at ordningen med rådgivende enhet for russaker evalueres før det gjøres endringer i bestemmelsene om enhetens innhold.

Oslo kommune har opprettet rådgivende enhet for russaker i hver bydel. Bydelene har organisert enhetene slik de har funnet det mest hensiktsmessig. De fleste har valgt å organisere tiltaket i allerede eksisterende ungdoms- og/eller familietjenester, med tanke på samarbeid og faglige forhold.

Oslo kommune mener ordningen med rådgivende enhet for russaker av ulike grunner ikke ser ut til å fungere etter hensikten. I Oslo kommune har kun et fåtall personer blitt omfattet av ordningen siden den ble innført fra 1. juli 2022.

Oslo kommune har i 2023/2024 gjennomført forsøk med utvidet, frivillig funksjon for rådgivende enhet i fem bydeler. Det overordnede målet med forsøket er å redusere problematisk bruk av legale og illegale rusmidler gjennom universell forebygging, tidligere innsats, råd, informasjon og veiledning.

Alle som har henvendt seg frivillig til rådgivende enhet for russaker har fått tilbud om en samtale, på det stedet som har passet best, og vedkommende har kunnet være anonym. Det har vært anbefalt at gjennomføring og innholdet i samtalen har fulgt det som fremkommer i Oslostandard for rusfaglig arbeid. Resultatene tyder ikke på at enheten utgjør noe særskilt eller viktig tillegg til de øvrige forebyggende tiltakene som Oslo kommune allerede har, som for eksempel ruskonsulent for barn og unge og tiltaket ung-underviser-ung i skolene.

Erfaringene med rådgivende enheter for russaker bør evalueres med tanke på å vurdere om den skal opprettholdes i sin nåværende form, eller ikke, og eventuelt flyttes til straffegjennomføringsloven og følges opp av Kriminalomsorgen. Helse- og sosialansatte kan av yrkesetiske grunner ikke settes i en dobbeltrolle mellom både å straffe og å hjelpe. Det ødelegger relasjonsarbeidet med tanke på dialog, tillit og samarbeid. Oslo kommune mener en slik endring på en tydeligere måte skiller straff og tvang fra frivillig helsehjelp.

Opprettholdes ordningen med rådgivende enhet for russaker i helse- og omsorgstjenesteloven støtter Oslo kommune forslaget om hjemmel for henvisning til enheten uten straffesak.

Dersom Rushåndhevingsutvalgets forslag med hensyn til utvidede oppgaver for rådgivende enhet for russaker får gjennomslag, vil det føre til en økning i kommunens arbeidsoppgaver på rusfeltet. Oslo kommune forutsetter at utvidede oppgaver fullfinansieres.

Oslo kommune ønsker at ordningen med rådgivende enhet for russaker evalueres før

det gjøres endringer i bestemmelsene om enhetens innhold, herunder om hvilke faktorer som har medvirket til at politiet innenfor gjeldende rett og nåværende straffeprosessuelle virkemidler har henvist så få til enhetene.