



BARNEOMBUDET

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
20/00002-4

Saksbehandler:
Camilla Kayed

Dato:
1. april 2020

Høringssvar NOU 2019:26 - Rusreform fra straff til hjelp

Barneombudet viser til høringsbrev datert 19.12.2019 der departementet ber om merknader til rusreformutvalgets innstilling NOU 2019: 26.

Barneombudet er enig med utvalget i at en avkriminalisering av bruk og besittelse av ulovlige rusmidler til eget bruk kan ha flere positive konsekvenser, også for ungdom. Muligheten for dialog med og hjelp til både ungdom og foreldre uten frykt for strafferettslige reaksjoner kan ha store fordeler. Barneombudet mener likevel at mulige konsekvenser av forslagene ikke er godt nok utredet med hensyn til barn og unge.

Det er etter Barneombudets syn vanskelig å forene hensynene til to svært ulike brukergrupper; tunge rusmisbrukere på den ene siden og ungdom som tester grenser med rus på den andre.

Våre bekymringer knytter seg i hovedsak til følgende sider ved forslaget:

- Det er en vesentlig svakhet ved utredningen at det konkluderer på bakgrunn av mangelfull kunnskap om eventuelle konsekvenser de foreslåtte lovendringene vil ha for narkotikabruk blant barn og unge, og hvordan de eventuelt skal følges opp.
- Slik regelverket er i dag, stilles det ikke tydelige nok krav til helsetjenestene og andre relevante tjenester som skal sørge for forebyggende arbeid og behandling til barn og unge med problematisk rusbruk. Dette må endres før innføring av en eventuell reform, og det må settes av ressurser til å styrke dette arbeidet. Reformen må innebære et reelt løft for forebyggende arbeid og rusbehandling rettet mot barn og unge.
- Før innføring av en eventuell reform må det sikres at politiet vil prioritere arbeid med å forebygge og avdekke rusbruk blant barn og unge.

1. Barns rettigheter i utredningen

Barn og unge er omtalt gjennom hele utredningen. Det er gledelig at utvalget drøfter barns rettigheter, blant annet uttalelser fra FNs barnekomité. Barneombudet savner likevel en helhetlig drøfting og oppsummering av konsekvenser for barn og unges rettigheter, slik barnekomiteen anbefaler. En slik barnerettighetsvurdering vil sikre at både hensynet til barnets beste og de øvrige rettighetene i barnekonvensjonen er grundig vurdert før det iverksettes endringer som har konsekvenser for barn og unge.

Etter det vi kan se har utvalget i liten grad innhentet synspunkter fra ungdom. Noen ungdomsorganisasjoner har deltatt på innspillmøter, men det er ikke gjort et systematisk arbeid for å sikre barn og unges deltakelse i utredningen, slik de har rett til etter barnekonvensjonen og Grunnloven § 104. Dette er etter vårt syn en stor svakhet, siden barn og unge kunne gitt gode innspill for eksempel om bruksmønstre og opplevd hjelpebehov. De kunne også deltatt i diskusjonen om konsekvenser av avkriminalisering.

I utarbeidelsen av et forslag som i så stor grad vil berøre barn og unge, skulle utvalget ha innhentet barn og unges synspunkter i større grad enn det de har gjort.

2. Behov for ytterligere utredning av konsekvenser av utvalgets forslag

I kapittel 12 drøfter utvalget hensyn for og imot avkriminalisering. De peker på en rekke fordeler som også vil gjelde barn og unge. Blant de viktigste av disse er bortfall av stigmatisering og frykt for å oppsøke hjelp på grunn av trusselen om straff. Det er også viktig at utvalget fremhever at de som i størst grad blir straffet i dag, er barn og unge som i tillegg til befatning med ulovlige rusmidler har flere problemer i livene sine, gjerne knyttet til levekår, familie eller skole. De kan derfor ha behov for hjelp fra ulike kommunale tjenester fremfor strafferettslige reaksjoner.

Vi er enig med utvalget i at avkriminalisering kan være positivt, særlig for de som har mer sammensatte utfordringer som gjør at de trenger hjelp fra en eller flere tjenester. Vi viser også til FNs barnekomités uttalelse i generell kommentar nr. 20 der de oppfordrer stater til å finne alternativer til straff og tvangsbruk for å hindre bruk av ulovlige rusmidler blant ungdom.

Utvalget drøfter også mulige utilsiktede og negative konsekvenser av en avkriminalisering. Muligheten for at avkriminalisering fører til *økt bruk* er den viktigste mulige negative konsekvensen for barn og unge, både ved at flere unge eksperimenterer med narkotika eller blir rekreasjonsbrukere, og ved at ungdom med en særlig problematisk rusbruk bruker mer og debuterer tidligere. Tilgjengelig forskning gir ifølge utvalget ikke holdepunkter for å si at det er sammenheng mellom avkriminalisering og økt bruk, men utvalget utelukker heller ikke at deres forslag kan føre til noe økt bruk. Barneombudet registrerer at kunnskapsgrunnlaget for å si noe om sammenheng mellom kriminalisering og bruksmønstre er relativt svakt.

Denne usikkerheten taler for at forslagens konsekvenser for bruksmønsteret blant ungdom bør utredes nærmere, der det blant annet innhentes kunnskap direkte fra barn og unge. Videre er det avgjørende at myndighetene før en eventuell innføring av forslaget har en plan for å forebygge eventuelle negative konsekvenser. Reformen må også følgeevalueres slik at det raskt kan iverksettes tiltak for å hindre økt bruk av ulovlige rusmidler blant barn og unge. Her støtter vi utvalgets forslag i pkt. 17.3. om en grundig følgeevaluering.

Utvalgets forslag har også andre mulige konsekvenser som bør utredes før en reform vedtas:

Konsekvenser for andre sektorers mulighet til å kontrollere mindreåriges rusbruk må utredes grundigere. Barneombudet har ikke oversikt over om og i så fall hvordan, forslaget vil påvirke muligheten til å kontrollere rusbruken når ungdom for eksempel gjennomfører ungdomsstraff/ungdomsoppfølging, samfunnsstraff eller er plassert i barneverninstitusjon der formålet ikke primært er rusbehandling. Dette er situasjoner der det offentlige griper inn i barn og unges liv med svært kraftige virkemidler, og der det å holde dem unna skadelig rusbruk kan være avgjørende for om det inngripende tiltaket gir ønsket effekt. Mulige konsekvenser av dette bør utredes nærmere.

Det bør også utredes nærmere hvilke konsekvenser det får for oppfølging av ungdom at muligheten for å gi betinget påtaleunntak med ruskontrakt faller bort, og at oppfølgingen som gis derfor skal være basert på frivillighet. Utvalget drøfter dette, men vi kan ikke se at det faglige grunnlaget er godt nok til å konkludere med hva konsekvensen av dette vil være. Det er særlig viktig å innhente kunnskap fra ungdom som har vært ilagt slike straffereaksjoner.

Rusbehandling i Norge retter seg i hovedsak mot de som er avhengig av rusmidler. En del av ungdommene politiet følger opp i dag i straffesporet trenger ikke rusbehandling av helsevesenet. Dersom et mål med reformen er å redusere bruken av narkotika også blant denne gruppen, er det viktig at andre tiltak enn helsehjelp settes inn. Dette viser etter vårt syn det utfordrende i at utvalget forsøker å forene hensynet til svært ulike grupper ved forslag til tiltak.

Aldersgrenser knyttet til partsrettigheter og taushetsplikt varierer i ulike sektorer. I pasient- og brukerrettighetsloven er den helserettslige myndighetsalderen i utgangspunktet 16 år. Imidlertid er det både i alderen 12-16 og 16-18 til en viss grad overlatt til behandlerens skjønn når foresatte skal ha informasjon og kan samtykke på vegne av en mindreårig. Dette er så vidt diskutert i utredningen, og utvalget konkluderer med at foresatte til ungdom under 18 år som hovedregel skal innkalles til møte med rådgivende enhet, dersom dette ikke av særlige grunner bør unnlates (pkt. 16.4.3.) Dette er viktig, for det vil være avgjørende å få til et godt samarbeid med foreldre for å gi god hjelp til ungdommer som trenger det.

Det er ellers lagt opp til at sektorlovenes aldersgrenser skal gjelde for eventuelle tiltak etter møtet med enheten. Erfaringsmessig fører ulike og uklare aldersgrenser til ulik praksis, svekket tverretatlig samarbeid og usikkerhet. Vi anbefaler derfor at spørsmålet om aldersgrenser for når en ungdom kan møte alene, når foresatte skal ha informasjon, hvilken informasjon foresatte skal få og hvilke tiltak foresatte kan samtykke til på vegne av barn og unge både over og under 16 år utredes nærmere.

3. Behov for styrking av forebygging og tiltak for barn og unge

I utredningens kapittel 11 går utvalget gjennom forebyggende tiltak og oppfølging utenfor straffesak. Utvalget ser ikke ut til å ha undersøkt grundig hvordan dette arbeidet faktisk foregår i norske kommuner, men kun lagt til grunn at det gjøres.

På side 235 viser for eksempel utvalget til SINTEF-rapporten om kommunalt helse- og rusarbeid for 2018¹, der det fremgår blant annet at kun 42 prosent av norske kommuner har oppsøkende sosialt arbeid rettet mot ungdom og at under 50 prosent av kommunene har et system på tvers av tjenestene for identifisering av personer med behov for tidlig intervensjon

¹ https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/avdelinger/helse/endelig_kommunalt-psykisk-helse-rusarbeid-2018.pdf

ved rusrelatert problematikk. Til tross for at Sintef-rapporten viser en liten økning i kommunenes innsats, er det fremdeles mange kommuner som oppgir mangelfullt tilbud.

Dette passer godt med Barneombudets [undersøkelse av tiltaksviften til unge lovbrytere i Oslo i 2019](#). Flere bydeler ser ut til å mangle gode tiltak for ungdom med problematisk rusbruk. [Nordlandsforsknings evaluering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging](#) (2019, s. 111), konkluderer med at tiltak som kan hjelpe ungdom med rus, ut over rustester, er mangelvare over hele landet.

Utvalget viser flere steder til at barnevernet skal bidra i oppfølging av unge med rusvansker. I utgangspunktet er dette positivt, men barnevernet er i dag ikke rustet til å håndtere nok en gruppe. Bortsett fra å kunne tvangsplassere i institusjon har ikke barnevernet noe «magisk» tiltak som ikke allerede er i bruk i kommunen.

Uavhengig av om man velger å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika eller ikke, er ikke dagens system for forebygging og oppfølging av ungdom med rusutfordringer godt nok. Det er mangler både når det gjelder reguleringen av det faglige innholdet og kvaliteten i tilbudet, ressursituasjonen og samarbeid på tvers av tjenester.

Utvalgets forslag forutsetter at en stor del av rusoppfølgingen flyttes fra justissektoren til det kommunale hjelpeapparatet. Dersom dette skal lykkes et det helt avgjørende at rammebetingelsene for dette er avklart før en slik reform gjennomføres. Ellers er det etter vårt syn en stor fare at knapphet på ressurser, kompetanse og kapasitet påvirker innsatsen som den enkelte kommune setter inn.

Barneombudet anbefaler derfor at en tverrdepartemental arbeidsgruppe får i oppgave å utarbeide en helhetlig plan for forebygging og hjelp til ungdom som trenger hjelp med sine rusutfordringer. En slik plan må foreligge før innføring av reformen for å sikre at nødvendige forebyggende tjenester og hjelpetilbud faktisk er på plass. Planen være mye mer detaljert og ambisiøs enn gjeldende opptrappingsplan for rusfeltet. Planen bør inneholde både konkrete forslag til regulering av hvilken type tiltak kommuner og helseforetak som et minimum må ha på plass for å forebygge og hjelpe barn og unge med rusutfordringer, og tydelige kvalitetskrav som det er mulig å føre tilsyn med.

En slik arbeidsgruppe bør også vurdere om kommunenes plikt til å drive oppsøkende sosialt arbeid blant barn og unge bør lovfestes. Tiltakene i planen må være differensiert etter ulike gruppers behov og det må følge med nødvendige ressurser og kompetanse til kommuner og helsevesenet. Barn og unges synspunkter må inngå som en del av grunnlaget for arbeidet.

4. Politiets arbeid med avdekking av narkotikabruk blant ungdom

Politiet har i dag en viktig rolle i å forebygge rusbruk blant ungdom. Dette innebærer at politiet flere steder jobber aktivt opp mot ungdomsmiljøene, og ved dette avdekker de også narkotikabruk blant ungdom.

I forslaget til rusreform er det også politiet som skal avdekke bruk av narkotika og fatte vedtak om plikt til å møte i rådgivende utvalg. Selv om bruk og besittelse av narkotika til eget bruk ikke lenger er straffbart, er det ment at politiet skal ha viktige oppgaver med å avdekke bruk og delta i det forebyggende arbeidet overfor barn og unge. Ikke minst er innsatsen for å hindre at unge som bruker ulovlige rusmidler blir rekruttert til distribusjon og salg, for eksempel for å finansiere eget forbruk, viktig.

Politiet har begrensede ressurser, og må bruke disse målrettet for å nå sine primære mål. Mange politidistrikt har i dag store utfordringer med å avdekke, etterforske og irreteføre straffbare forhold. Dersom bruk og besittelse av narkotika ikke lenger er straffbart, vil forebyggende arbeid blant barn og unge som ikke er i risikozonen for å begå straffbare handlinger kunne bli nedprioritert. Når det gjelder politiets forebyggende virksomhet, vises det politiloven § 2 pkt. 2, hvor formålet er å forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet.

Dersom politiet etter innføring av reformen fortsatt skal ha som oppgave å avdekke bruk og besittelse av narkotika og drive forebyggende arbeid, må det gis klare føringer om dette ved lov eller forskrift.

Vi takker for muligheten til å komme med våre innspill.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Anders Prydz Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.