

Høringsuttalelse til NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Jeg vil med dette komme med en personlig høringsuttalelse fordi synspunkter som jeg mener er sentrale ikke reflekteres gjennom høringsuttalelsen fra mitt arbeidssted NKROP.

Jeg slutter meg til høringsuttalelsen fra SERAF og vil derfor stort sett unngå å gjenta synspunkter derfra. Hovedpoengene i uttalelsen fra FHI bør også tillegges stor vekt.

Når jeg vil komme med en egen uttalelse er det også på bakgrunn av et jeg presenterer et eget perspektiv på justissektorens funksjon som samfunnets grensesetter når det gjelder illegale rusmidler. Jeg har ikke sett det samme perspektivet omtalt i andre uttalelser (selv om jeg må innrømme at jeg ikke har full oversikt).

Innledning

Et utgangspunkt for rusreformen er en antakelse om at straff ikke hjelper verken som forebyggende tiltak for å unngå bruk av illegale rusmidler eller overfor mennesker med rusavhengighet. Som forebyggende tiltak er dette neppe riktig (jfr uttalelsen fra SERAF). Som tiltak for rusavhengige har bøter («og bøtesoning») for bruk, og fengsel ved narkotikarelatert kriminalitet neppe hatt noen særlig gunstig virkning, spesielt i lys av skadevirkningene og kostnadene.

Det må imidlertid skilles mellom typer av straff. Noen typer straff har effekt også for rusavhengige. Det gjelder i hovedsak tiltak som på ulike måter kombinerer kontroll av rusbruk med behandling og hjelp over tid, ofte utenfor institusjon. Et av de best fungerende har vært prosjektet HOPE på Hawaii som kort nevnes i NOU 2019: 26 uten at man går nærmere inn på det. Opplegget var grundig fulgt opp forskningsmessig og viste meget gode resultater både når det gjelder rusbruk og redusert kriminalitet også etter flere års oppfølging (Bartels, 2018; Angela Hawken & Kleiman, 2009; Angela Hawken et al., 2016; Humphreys & Kilmer, 2020). Det er ikke riktig at all type straff ikke hjelper. Spørsmålet bør være: hva slags straff hjelper? Og hvordan kan det vi vet implementeres innenfor en norsk ramme?

I Norge er det de siste årene utviklet lovende opplegg innenfor rammen av betinget påtaleunntakelse. Noen av dem har vært evaluert, men det har ikke vært forskning som gir sikker kunnskap om effekt på utfallsmål ulike utfallsmål som for eksempel bruk av rusmidler. Programmene har imidlertid et innhold som gjør det sannsynlig at de kan virke ut fra annen kunnskap vi har om rusmiddelbruk og endring av atferd. Spesielt rapporten om TIUR i Ringsaker gir inntrykk av at slike prosjekter kan fungere godt (Baklien & Bye, 2017).

I tråd med denne typen forskning, samt anerkjente prinsipper innenfor læringspsykologi foreslås her opplegg som systematisk kombinerer justissektorens kontroll med behandling og annen type behandling der det er behov for det.

Skisse til samhandling mellom justissektorens grensesetting og andre etaters behandling og annen hjelp

Dette forslaget innebærer at alle som blir oppdaget av politiet for bruk av illegale rusmidler får en vennlig, men klar tilbakemelding fra justissektoren om at bruk ikke er lovlig og at vedkommende må

slutte med dette. Siden utgangspunktet her er et lovbrudd, bør en samtale om dette gjennomføres av politiet, kort tid etter at forholdet er avklart. Det må gjøres klart at det å slutte med stoff ikke er en frivillig sak, fordi det jo er forbudt. En viktig oppgave for justissektoren bør være å kontrollere at vedkommende slutter å bruke illegale rusmidler. Den mest logiske og sannsynligvis beste metoden for dette er tilfeldige ruskontroller over en viss tid. Dette gjelder både for rusavhengige og for dem som angir at bruken er sporadisk. Mye erfaring tyder på at en del av dem som angir kontrollert bruk av rusmidler er mer avhengige enn de vil innrømme. Det gjelder også for illegale rusmidler.

Et sentralt spørsmål vil derfor være: vil vedkommende kunne slutte å bruke illegale rusmidler på egen hånd eller er det behov for hjelp? I førstnevnte tilfelle, bør politiet sette i verk urinprøvekontroll i løpet av kort tid. Tidspunktet for oppstart kan drøftes med den enkelte, også med den tanke at det for enkelte kan være behov for litt tid for å slutte. Likevel bør opplegget innebære snarlige avtaler om samtaler omkring hvordan dette går. Opplegget vil i praksis i stor grad være i tråd med det som allerede brukes innenfor ordningen med betinget påtaleunntatelse. Den konkrete gjennomføringen bør tilpasses både den enkeltes alder, situasjon og egne ønsker. For noen vil det dreie seg om et rent kontrolltiltak, som også må innebære et minimum av samtaler knyttet til kontrollen. For andre vil det kanskje etter hvert komme fram et behov for psykososial oppfølging og hjelp, selv for dem som i utgangspunktet mente de ikke vil trenge slik hjelp. For enkelte vil det sannsynligvis etter hvert komme fram klare behov for mer hjelp eller behandling.

Hvis den anholdte gir uttrykk for at det er behov for behandling og/eller annen hjelp for å kunne slutte med illegale rusmidler, bør vedkommende snarlig få tilbud om det (hvis slik ikke allerede er i gang). Siden det også dreier seg om et nylig oppdaget lovbrudd, bør det underveis være et samarbeid som i prinsippet innebærer at justissektoren står for kontrollen/grensesettingen, mens behandling og annen type hjelp gjennomføres i kommunal helse- og sosialtjeneste og/eller i spesialisthelsetjenesten. Hvordan denne samhandlingen organiseres, bør utredes nærmere.

En konsekvens av negative urinprøver kan være sjeldnere prøver og av positive prøver (eller manglende oppmøte til rustesting) hyppigere prøver og i noen tilfelle forlenget ruskontroll. Hjemmelen for kontrollen er lovbruddet. Det må vurderes nøye hvilke andre typer sanksjoner og belønninger som kan være aktuelle.

Dersom det bare dreier seg om eget bruk vil den legale rammen kunne være betinget påtaleunntatelse. Hvis det dreier seg om narkotikarelatert kriminalitet, som for eksempel vinningsforbrytelser for å skaffe penger til stoff eller omsetning av narkotika, vil betinget fengsel med rusfrihet som særvilkår være aktuelt. Ved alvorlig kriminalitet som gjør ubetinget fengsel nødvendig, bør denne gis som deldom etterfulgt av en betinget del og oppfølging som beskrevet her. Det bør utredes om det bør lages mer spesifikke legale rammer omkring denne typen straffer.

I mange tilfeller vil det for politiet ved arrestasjonen kunne være mistanke om salg av narkotika. Nedenfor argumenteres for at videre – ofte konfliktskapende – tiltak for å oppklare dette kanskje kan nedtones. En slik nedtoning vil kunne bidra til mindre konfrontasjon mellom politiet og den som er anholdt for bruk av illegale rusmidler. Det bør sannsynligvis heller ikke gjøres beslag i rusmidler hvis dette kan medføre alvorligere abstinensreaksjoner. Dette gjelder spesielt opioider og benzodiazepiner. Forutsetningen er at det dreier seg om mengder som kan anses å være til eget forbruk. Siden politiet i mange tilfelle vil kunne være viktige i den videre oppfølgingen, er det gunstig

hvis det kan være en god relasjon mellom politiet og den rusavhengige slik at sistnevnte faktisk opplever at politiet vil dem godt.

Hovedoppgave for politi og øvrig justissektor når det gjelder illegale rusmidler

En hovedoppgave knyttet til narkotika bør for politiet være å bidra til at det brukes mindre illegale rusmidler ved at det blir færre brukere og at de som bruker, reduserer bruken. Den enkelte bruker har faktisk et ansvar for dette, og justissektoren må gjøre det tydelig på en måte som innebærer et maksimum av effekt kombinert med et minimum av mulige skadevirkninger. Tendensen i NOU 2019: 26 er det motsatte: at brukeren ikke skal ha noe ansvar, mens justissektorens oppgave overfor illegale rusmidler i all hovedsak skal være å oppdage og straffe omsetningen av de illegale rusmidlene og på den måten oppnå redusert bruk.

Å «gå etter bakmennene» er imidlertid en nokså urealistisk strategi fordi politiet (og tollvesen) bare klarer å oppdage en meget liten del av det som omsettes. Ifølge en norsk studie for noen år siden beslaglegger politi og tollvesen omkring 5 % av det som omsettes av heroin, noe som var i samsvar med det som ble rapportert fra andre land (Bretteville-Jensen & Amundsen, 2009). Selv økte ressurser til dette, vil bare marginalt kunne medføre lavere tilgjengelighet av illegale rusmidler.

Det er svært lav risiko for å bli straffet for rusrelatert kriminalitet – fordi risikoen for å bli oppdaget er liten (under 20 % for tyverier/innbrudd, vesentlig lavere for narkotikaomsetning). Det er i stor grad tilfeldig hvem som oppdages. Forskjellen mellom dem som bare oppdages av politiet for bruk av narkotika og dem som tas for rusrelatert kriminalitet, er dermed ikke nødvendigvis så stor.

Å konsentrerer seg om å oppdage dem som omsetter narkotika kan også sies å være lite human fordi det medfører at svært mange rusavhengige havner i fengsel – til dels med lange dommer. Ifølge en stor norsk studie fra 2013–2014 hadde omkring 50 % av innsatte brukt narkotika daglig det siste halvåret før fengslingen (Bukten, 2016). I underkant av 30 % hadde brukt sprøyter. De sonet i hovedsak for vinnings- og narkotikalovbrudd. Langt fra alle narkotikaavhengige begår slik kriminalitet. Men de som gjør det, har stor betydning for det samlede kriminalitetsbildet her i landet, noe som illustreres ved den store andelen av innsatte som har rusproblemer.

Det er selve bruken av narkotika som er bakgrunnen for en stor del av denne kriminaliteten. Bruk av narkotika tilhører derfor ikke bare privatsfæren, slik mange – muligens også Rusreformutvalget – synes å legge til grunn.

Kan en rusavhengig ha ansvar for eget bruk?

Den enkelte bruker har også et ansvar. Mange rusavhengige har store psykiske og sosiale problemer. I praksis vil de måtte søke hjelp for å klare det ansvaret. De vil ofte trenge behandling og hjelp i lang tid, ofte både innenfor og utenfor døgninstitusjoner. Og dersom dette opplegget skal være realistisk og human: de må få denne hjelpen når de kommer i en slik situasjon. Andre som bruker narkotika, vil lettere kunne ta ansvar uten omfattende hjelp. Eneste unntak bør sannsynligvis være dem som ikke er strafferettslig tilregnelige.

Om ruskontroll

De mest lovende oppleggene dreier seg som nevnt om krav om rusfrihet som kontrolleres med hjemmel i lovforbudet mot bruk, samtidig som det gis allsidige tilbud om behandling og annen hjelp med utgangspunkt i den enkeltes ønsker og behov. Også i dag brukes ikke sjelden pålagt ruskontroll

med spyttprøver og urinprøver. Ved påvist bruk er eventuelle sanksjoner aktuelle, men de bør komme raskt og forutsigbart og være små og ikke ødeleggende for behandling. De må kunne gjentas. Det beste ville være å holde på med slik kontroll inntil prøvene har vært negative i en viss periode, for eksempel seks måneder. Internasjonalt finnes ulike opplegg basert på slike prinsipper med dokumentert god effekt.

Sanksjoner kan suppleres med direkte belønning ved rene prøver – betegnet som «contingency management». Det er blant de best dokumenterte metodene når det gjelder å oppnå redusert bruk av rusmidler (Petry, Alessi, Olmstead, Rash, & Zajac, 2017). Ved stadig fortsatt narkotikabruk vil det kunne kreves mer intens behandling, for eksempel innleggelse i døgninstitusjon. En rekke forhold omkring dette må utredes nærmere.

Krav om rusfrihet og tilhørende ruskontroll benyttes for øvrig i de fleste institusjoner for rusbehandling. Det opplegget som skisseres her, gir grunnlag for slik kontroll også der det trenges mest: utenfor døgninstitusjon. Langvarig rusfrihet dokumentert med rustesting, vil også kunne være et godt grunnlag for attester knyttet til førerkort og annet.

Vi har noe å bygge på

Allerede nå gjøres mye konstruktivt som erstatning for fengsel og bøter. Narkotikaprogram med domstolskontroll inneholder en del av de samme momentene, det samme kan sies om en del opplegg innenfor rammen av betinget påtaleunndatelse. Vi kan overføre til behandlingsinstitusjon etter § 12 i Straffegjennomføringsloven og det er opprettet lovende rusmestringsenheter i fengslene. I tillegg er Narkotikaprogram med domstolskontroll utvidet til å gjelde i hele landet – etter flere års utprøving i Oslo og Bergen.

Det som nok skiller det som her foreslås i denne høringsuttalelsen fra dem som er nevnt ovenfor, er at mine forslag er systematiske og gjelder alle, uavhengig av den enkeltes motivasjon. Siden bruk av illegale rusmidler er forbudt, vil en slik tilnærming ligne mer på det som gjelder andre forbud. Det er for eksempel ikke fritt for enkelte å bestemme seg for å kjøre bil med promille eller med høyere fart enn tillatt. Vi er ikke primært interessert i den enkeltes motivasjon for å endre praksis her. Lignende bør prinsipielt gjelde for justissektorens grensesetting også når det gjelder illegale rusmidler. Man er forpliktet til å slutte selv om man ikke er så motivert for det. Dette vil være et vesentlig klarere signal om at disse stoffene er ulovlige. Når det gjelder mer inngående – spesielt psykotераapeutisk – behandling av rusproblemer, blir imidlertid motivasjon et viktig spørsmål. Men motivasjon oppstår ikke i et vakuum. Ytre grensesettende momenter er ofte en viktig motiverende faktor når det gjelder den atferd vi alle har.

Behandling og annen hjelp

Dette er et allsidig område som jeg ikke skal gå inn på her med unntak av ett moment som angår substitusjonsbehandling. LAR har hatt den klare virkning at opioidavhengige som ikke makter å bli opioidfrie over tid, har fått en type hjelp som har bidratt til vesentlig bedre livskvalitet og funksjon for svært mange – foruten redusert dødelighet og kriminalitet. Nye medikamentelle behandlingsmetoder for opioidavhengige kan forventes i årene som kommer.

Men hva med dem som gjennom mange tiår har vært avhengige av andre rusmidler? Kan det være aktuelt med substitusjonsbehandling også for dem? Vi må fordomsfritt vurdere ulemper og fordeler av substitusjon for mennesker med svært lang avhengighet av stoffer som benzodiazepiner,

cannabis, sentralstimulerende midler og annet, spesielt når det dreier seg om mennesker over 50-60-års alder med avhengighet i mange tiår.

Bakgrunnen for dette er dels spørsmålet om det kan gi bedre livskvalitet og funksjon for enkelte som er svært avhengige. Men det er også et moment at det er ønskelig at det illegale markedet for slike rusmidler blir minst mulig. Det vil kunne ha stor betydning for å unngå nyrekruttring og for å redusere rusrelatert kriminalitet.

Vi trenger en supplerende utredning

En systematisk utredning av tiltak hvor grensesettende tiltak kombineres med behandling og annen hjelp foreligger ikke. Før en rusreform omkring avkriminalisering vedtas i Stortinget, bør mulighetene på dette området utforskes skikkelig, fortrinnsvis ved at det nedsettes et nytt utvalg. En slik utredning bør inkludere den store gruppen av rusavhengige som fengsles fordi de begår rusrelatert kriminalitet. Først da vil vi kunne få et skikkelig kunnskapsbasert grunnlag for å velge retning. NOU 2019:26 inneholder for øvrig mye viktig kunnskap om ulike sider av rusavhengighet, slik at en eventuell supplerende utredning vil kunne dra nytte av mye av det som allerede er gjort der.

Knut Boe Kielland

Forsker og rådgiver

Referanser

- Baklien, B., & Bye, M. (2017). *TIUR-modellen i Ringsaker – en forskningsbasert evaluering*. Retrieved from
- Bartels, L. (2018). HOPE-ful bottles: Examining the potential for Hawaii's opportunity probation with enforcement (HOPE) to help mainstream therapeutic jurisprudence. *Int J Law Psychiatry*. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29958679>. doi:10.1016/j.ijlp.2018.06.004
- Bretteville-Jensen, A. L., & Amundsen, E. J. (2009). *Heroinforbruk og heroinbeslag i Norge (Heroin consumption and heroin seizures in Norway)*. Retrieved from
- Bukten, A. S. M. R. S., Svetlana; Kunøe, Nicolaj; Lobmaier, Philipp; Lund, Ingunn Olea; Clausen, Thomas. (2016). *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsler*. Retrieved from <https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/sentre/seraf/publikasjoner/rapporter/2016/nelastinger/seraf-rapport-nr-2-2016-rusmiddelbruk-og-helsesituasjon-blant-innsatte.pdf>
- Hawken, A., & Kleiman, M. (2009). *Managing Drug Involved Probationers with Swift and Certain Sanctions: Evaluating Hawaii's HOPE* Retrieved from <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/229023.pdf>
- Hawken, A., Kulick, J., Smith, K., Mei, J., Zhang, Y., Jarman, S., . . . Vial, T. (2016). *HOPE II: A Follow-up to Hawaii's HOPE Evaluation*. Retrieved from <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/249912.pdf>
- Humphreys, K., & Kilmer, B. (2020). Still HOPEful: Reconsidering a "failed" replication of a swift, certain, and fair approach to reducing substance use among individuals under criminal justice

supervision. *Addiction*. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/32281705>.
doi:10.1111/add.15049

Petry, N. M., Alessi, S. M., Olmstead, T. A., Rash, C. J., & Zajac, K. (2017). Contingency management treatment for substance use disorders: How far has it come, and where does it need to go? *Psychol Addict Behav*, 31(8), 897-906. Retrieved from
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28639812>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5714694/pdf/nihms872568.pdf>.
doi:10.1037/adb0000287