



Byrådssak 1038.1/12

HØRINGSUTTALELSE - ALTERNATIVE REAKSJONER FOR MINDRE ALVORLIGE NARKOTIKALOVBRUDD

Sammendrag:

Regjeringen oppnevnte i desember en arbeidsgruppe som skal vurdere alternative reaksjoner mot mindre alvorlig narkotikarelatert kriminalitet. Det fremgår av mandatet at det ikke vil være tale om å avkriminalisere mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

Arbeidsgruppen foreslår et tosporet samtykkebasert system, hvor det kan være tale om enten en kortvarig intervensjon i form av motivasjonssamtale, eller et mer langvarig intervensjonsprogram. *Motivasjonssamtalen* er ment for personer som ikke har, eller står i akutt fare for å utvikle, et problematisk forhold til narkotika, dvs. personer som kun har brukt narkotika noen få ganger. Samtalen skal virke forebyggende.

Intervensjonsprogrammet retter seg mot personer som har, eller står i akutt fare for å utvikle et problematisk rusmiddelmissbruk. Formålet med programmet er å fremme brukerens rehabilitering. Vilårene skal tilpasses den enkeltes behov og kan være alt fra behandling og kontrolltiltak til opplæring og arbeid.

Målgruppen er først og fremst unge, men arbeidsgruppen foreslår ikke noen øvre aldersgrense. Arbeidsgruppen går inn for at de alternative reaksjonene inntas som særvilkår for en betinget straffereaksjon, som hovedregel en påtaleunntatelse eventuelt en dom. Dermed vil overtredelsen ikke anmerkes på ordinær politiattest. Hvis lovovertrederen ikke samtykker til alternative reaksjoner, eller gjentatte ganger bryter vilårene i igangsatt avtale eller program, kan vedkommende ilegges alminnelige straffereaksjoner som i dag. Det organisatoriske ansvaret for intervensjonsprogrammet foreslås lagt til konfliktrådene. Intervensjonsprogrammet foreslås å bygge på ordningen med koordineringsgrupper og oppfølgingsteam i regi av konfliktrådene.

Arbeidsgruppen foreslår ingen økte ressurser verken til spesialisthelsetjenesten eller til kommunene på bakgrunn av forslaget, men de ønsker en helhetlig satsing på rusfeltet.

Saksfremstilling:

1. Innledning

16. juni 2010 avga et utvalg ledet av Thorvald Stoltenberg "Rapport om narkotika" til regjeringen. For mindre alvorlige narkotikalovbrudd hadde utvalget to konkrete forslag:

- Tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret.
- Etablere tverrfaglige nemnder for å vurdere tiltak for personer som pågripes for bruk og besittelse av narkotika.

Regjeringen oppnevnte 16. desember 2010 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på alternative reaksjoner mot mindre alvorlig narkotikarelatert kriminalitet. Spørsmålet om avkriminalisering var ikke en del av mandatet. Arbeidsgruppen har utredet, vurdert og konkretisert Stoltenbergutvalgets to forslag, og har lagt frem en rapport. Rapporten er sendt på høring og høringsfrist er satt til 23.04.2012.

2. Nærmere om forslaget

Arbeidsgruppen foreslår et tosporet samtykkebasert system, hvor det kan være tale om enten en kortvarig intervensjon i form av motivasjonssamtale (maksimum tre samtaler), eller et mer langvarig intervensjonsprogram. *Motivasjonssamtalen* er ment for personer som ikke har, eller står i akutt fare for å utvikle, et problematisk forhold til narkotika, typisk personer som kun har brukt narkotika noen få ganger. Samtalen skal virke forebyggende.

Intervensjonsprogrammet retter seg mot personer som har, eller står i akutt fare for å utvikle, problematisk rusbruk. Formålet med programmet er å fremme brukerens rehabilitering. Vilåårene tilpasses den enkeltes behov, og kan være alt fra behandling og kontrolltiltak til opplæring og arbeid. Målgruppen er først og fremst unge, men arbeidsgruppen foreslår ikke noen øvre aldersgrense.

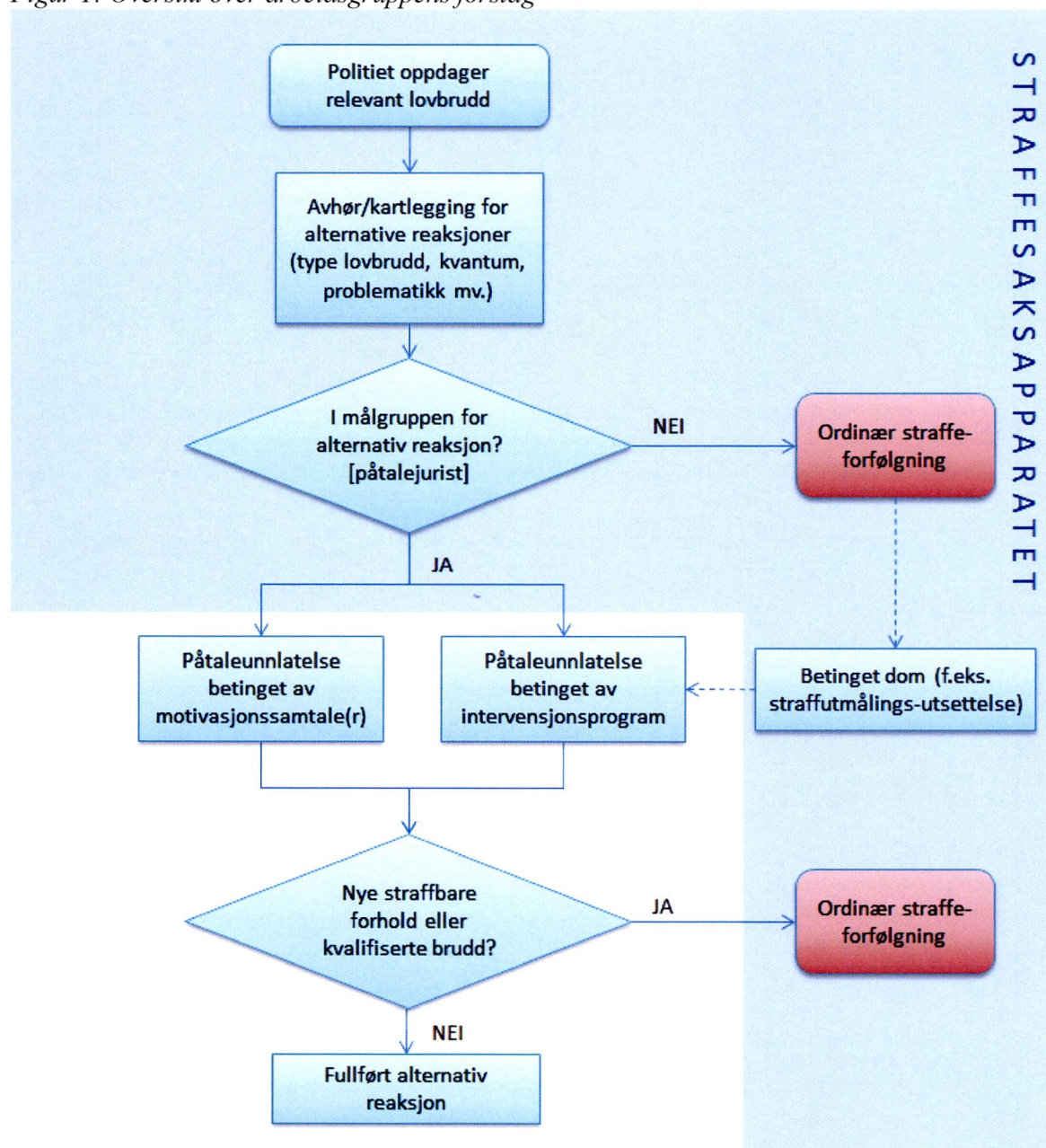
Arbeidsgruppen går inn for at de alternative reaksjonene inntas som særvilkår for en betinget straffereaksjon, som hovedregel en påtaleunntatelse (eventuelt dom). Dermed vil overtredelsen ikke anmerkes på ordinær politiattest. Hvis lovovertræderen ikke samtykker til alternative reaksjoner, eller gjentatte ganger bryter vilåårene i igangsatt avtale eller program, kan vedkommende ilegges alminnelige straffereaksjoner som i dag.

Det organisatoriske ansvaret for intervensjonsprogrammet foreslås lagt til konfliktrådene. Intervensjonsprogrammet foreslås å bygge på ordningen med koordineringsgrupper og oppfølgingsteam i regi av konfliktrådene.

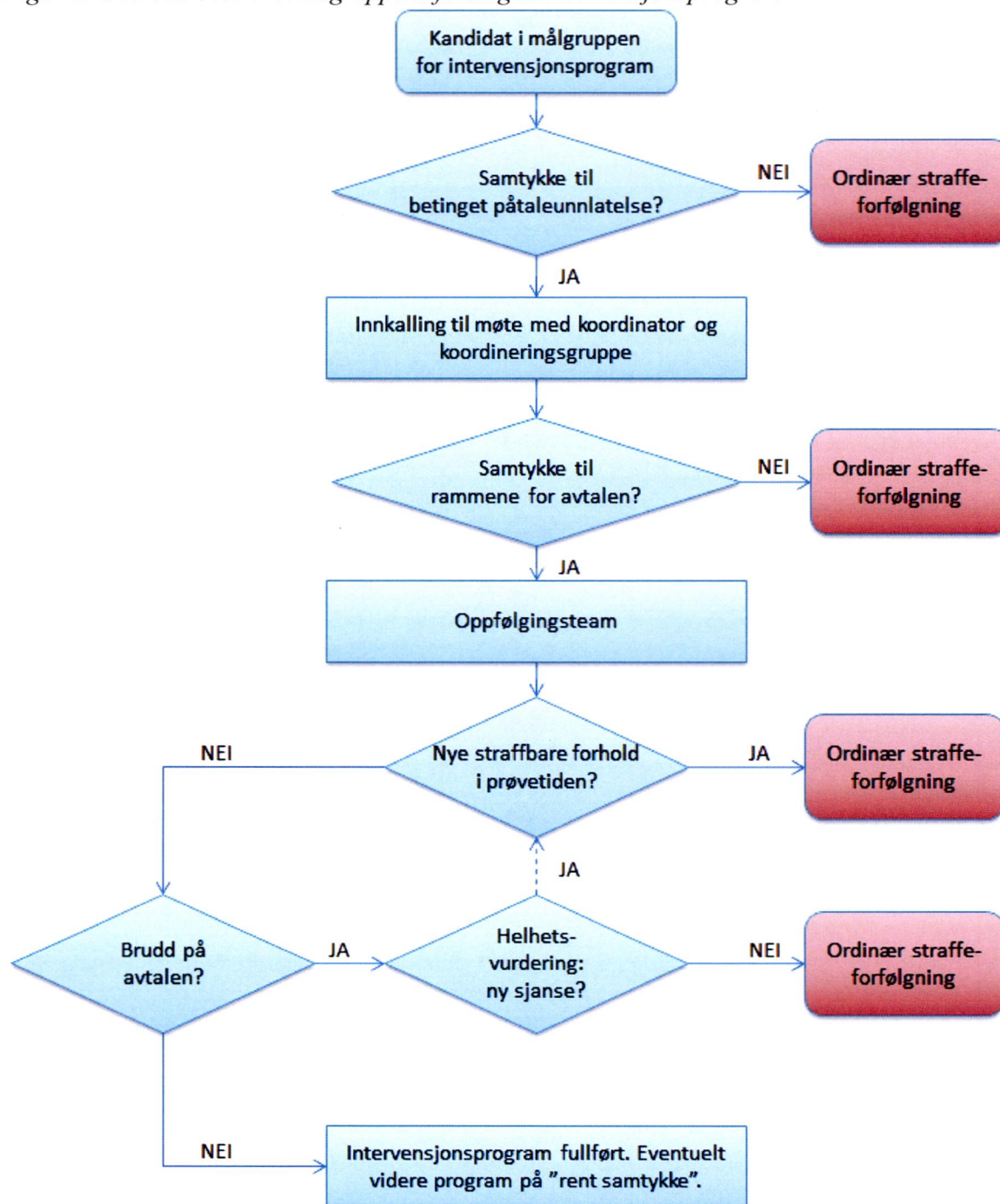
Koordineringsgruppen og lovovertræderen skal i fellesskap utarbeide rammene for en avtale med siktemål å rehabiliterer narkotikabrukeren – en såkalt *intervensjonsavtale*. I forbindelse med dette arbeidet kontaktes hjelpeapparatet i kommunen, som bistår med å utarbeide avtalen opp mot de forhold som ligger under de kommunale og statlige helse- og sosialtjenestene, samt barnevernet (når overtræderen er under 18 år).

Arbeidsgruppen understreker at koordineringsgruppen ikke skal ha vedtakskompetanse. Koordineringsgruppen skal utforme rammene for avtalen i nært samarbeid med lovovertræder og kommunen, og danne seg et bilde av hvilke tiltak som er aktuelle. De enkelte forvaltningsorganer avgjør hvilke tiltak den enkelte skal tilbys, men arbeidsgruppen uttaler at en tilråding fra koordineringsgruppen vil måtte tillegges betydelig vekt.

Figur 1: Oversikt over arbeidsgruppens forslag



Figur 2: Oversikt over arbeidsgruppens forslag til intervensjonsprogram



Arbeidsgruppen peker på at det er usikkerhet knyttet til de totale utgiftene for de ulike etatene og legger til grunn at deltakelse i koordineringsgruppe og oppfølgingsteam vil være en naturlig del av de fleste etatenes arbeidsoppgaver, og at disse etatenes deltakelse bør dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Arbeidsgruppen peker på at innen barnevernet er ansvaret delt mellom kommune og stat. Arbeidsgruppen mener det vil være naturlig at det er den kommunale barneverntjenesten som deltar i oppfølgingsteamene. Oppfølgingsteamene forankres lokalt, hvor kommunal barneverntjeneste allerede har ansvar for å følge opp alle vedtak som fattes med hjemmel i barnevernloven. For den kommunale barneverntjeneste vil dette derfor dreie seg mer om en ny samarbeidsform, dvs. deltakelse i et oppfølgingsteam, enn et nytt ansvar.

Arbeidsgruppen uttaler at intervensjonsprogrammet vil bygge på og gjøre tilgjengelig de tjenestene den enkelte har behov for. Arbeidsgruppens legger derfor til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene bør dekkes innenfor kommunenes og spesialisthelsetjenestens gjeldende budsjettammer.

Arbeidsgruppen ser det som svært viktig at innsatsen for å styrke kapasiteten og kvaliteten på tjenestene blir prioritert, både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke ønskelig å etablere egne behandlingssplasser i spesialisthelsetjenesten til deltakerne i intervensjonsprogram. Kapasiteten på tjenestene innen rusbehandling bør derfor skje som ledd i en helhetlig satsing på rusfeltet, og ikke som ledd i oppfølgingen av forslagene i denne rapporten.

3. Informasjon til helse- og sosialkomiteen

Helse- og sosialkomiteen ble orientert om høringsforslaget i notat av 06.03.2012.

4. Uttalelser fra høringsinstansene

Høringsforslaget er sendt på høring til bydelene, Velferdsetaten og Helseetaten. Det er mottatt kommentarer fra seks bydeler.

Bydelene er positive til forslaget fra arbeidsgruppen om alternative reaksjonsformer for mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

Bydelene støtter i hovedsak ikke arbeidsgruppens forslag til organisering av de alternative reaksjonsformene.

Bydel Stovner skriver bl.a: *"Bydelen støtter ikke at det organisatoriske ansvaret for koordineringsgruppen og oppfølgingsteam skal legges til konfliktrådene"*.

Bydel Nordre Aker skriver bl.a: *"Bydelen stiller seg tvilende til at forslagens organisering er riktig. Konfliktrådet har i dag rollen som megler i konflikter mellom to parter"*.

Bydel Nordstrand skriver bl.a: *"Det kan synes som om konfliktrådene blir tillagt en arbeidsoppgave som ligger nært opp til friomsorgen"*.

Bydel Alna skriver bl.a: *"Vi er skeptisk til forslaget om å legge intervensjonsprogrammet til konfliktrådene"*.

Bydel Østensjø skriver bl.a: *"Ved å tillegge konfliktrådet ansvaret for de alternative straffereaksjonene, er det fare for at arbeidet blir ytterligere fragmentert og uoversiktlig, med manglende nærhet til det lokale tjenesteapparat"*.

Om arbeidsgruppens presisering av at forvaltningsorganenes ansvar og myndighet til å avgjøre hvilke tiltak som den enkelte skal tilbys, skriver bl.a. Bydel Østensjø: *"Det er ikke ønskelig at tiltak kan pålegges/overprøves av straffegjennomfører eller at det oppstår usikkerhet rundt hvem som har avgjørende myndighet"*.

Noen bydeler uttrykker bekymring vedrørende ressursituasjonen.

Bydel Gamle Oslo skriver bl.a: *"Dette er spesielt utfordrende for Oslo som står i en særstilling i forhold til andre kommuner når det gjelder unge over 18 år som idømmes samfunnsstraff, betingede dommer eller påtaleunntatelse med vilkår. Det er derfor av største viktighet at det blir tilført nok ressurser"*.

Bydel Nordstrand uttaler bl.a: *"Bydel Nordstrand har erfaring med oppfølging av unge som har begått narkotikalovbrudd, et arbeid som krever ressurser, koordinering og et langsiktig perspektiv"*.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det å avgi høringsuttalelse har i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

5. Vedtakskompetanse

Byrådet er gitt myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne ved bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218 – *Delegasjon av myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne*.

Byråden for helse og sosiale tjenester innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd:

1) *Alternative reaksjoner*

Oslo kommune støtter forslaget om bruk av alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd, og at det ikke skal finne sted en avkriminalisering av slike lovbrudd. Oslo kommune støtter arbeidsgruppens forslag om at disse alternative reaksjonene skal implementeres som vilkår for en betinget straffereaksjon, primært en betinget påtaleunntatelse, sekundært en betinget dom.

2) *Gjenopprettende prosesser*

Oslo kommune er opptatt av at mindre alvorlige narkotikalovbrudd fortsatt skal være lovbrudd og at det er politi og påtalemyndigheten som skal gi lovbrøyteren en reaksjon. Oslo kommune mener *gjenopprettende prosess* er en god norsk oversettelse av begrepet *restorative justice*. Oslo kommune er positive til tankegangen om gjenopprettende prosess som hovedspor i saker med unge lovbrøytere som er kommet kort i sitt rusmisbruk. De foreslåtte tiltakene er gode arbeidsmodeller som bygger på metoder og positive erfaringer fra tilsvarende tiltak som er prøvd ut i praksis.

3) *Straffegjennomføringslovens § 12*

Oslo kommune støtter forslaget om å tilby avtaler om oppfølging ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret. Bruk og omsetning av narkotika bør fortsatt være forbudt, men Oslo kommune mener at behandling av narkotikamisbruk bør prioriteres fremfor straffeforfølgelse overfor personer som er kommet langt i sitt misbruk, fordi det vil gi personen og samfunnet bedre resultat. Oslo kommune mener derfor at tilbud om behandling i den statlige spesialisthelsetjenesten som alternativ til soning etter Straffegjennomføringslovens § 12 bør benyttes i langt større grad enn i dag for personer som allerede har utviklet et problematisk rusmiddelmissbruk.

4) *Målgruppe*

I rapportens punkt 12.3 blir det drøftet om målgruppen skal defineres ut fra alder. Arbeidsgruppen uttaler at en særlig bør bestrebe seg på å fange opp brukere i en tidlig fase, som ennå ikke er festnet i sitt bruk. Oslo kommune mener det vil være hensiktsmessig å samle ressurser og kompetanse med større vekt på forebygging og behandling blant unge brukere.

Oslo kommune ser at den enkeltes behov ikke nødvendigvis har en sammenheng med alder og at voksne/eldre rusmiddelmissbrukere også kan være i en begynnerfase. Vårt syn er likevel at alternative reaksjoner for mindre alvorlig narkotikalovbrudd bør være et tiltak rettet mot brukere i det yngste alderssegmentet og at tiltaket bør ha en absolutt øvre aldersgrense. Alternativt kan det også vurderes om voksne/eldre rusmiddelmissbrukere skal få tilbud om intervensjonsprogram ved første gangs lovbrudd.

Oslo deltar sammen med Bergen i forsøksprosjektet "Narkotikaprogram med domstolskontroll". Forsøket skal evalueres, men Oslo har foreløpig vurdert at forsøket i hovedsak har vært lite vellykket med hensyn til resultater for deltakerne fra Oslo kommune. En av hovedgrunnene til dette er at ND-ordningen i Oslo i stor grad har blitt brukt overfor eldre, tungt belastede rusmiddelmissbrukere. I høringsuttalelse fra desember 2010 til Stoltenbergutvalgets rapport uttalte Oslo kommune at det i stedet bør vurderes alternativer til soning for de yngste og minst belastede misbrukerne som har begått rusrelaterte kriminelle handlinger. Narkotikaprogram med domstolskontroll burde etter Oslo kommunes vurdering ha vært evaluert før nye forslag om straffereaksjoner vurderes og eventuelt vedtas.

Oslo kommune mener alternativ reaksjon ikke bør omfatte personer med et langtkommet rusmiddelmissbruk. I Oslo vil dette i stor grad omfatte tungt belastede misbrukere og vi mener disse brukerne ikke vil profittere på ordningen. Disse bør først og fremst motta tilbud om behandling fra spesialisthelsetjenesten etter Straffegjennomføringslovens § 12.

5) Forventet økning av unge lovbrøyttere som får alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

En følge av en forventet økning av unge lovbrøyttere som får alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd er at det vil bli et øket antall brukere knyttet til barnevernet, NAV og helsetjenesten. Dette er spesielt utfordrende for Oslo som står i en særstilling i forhold til andre kommuner når det gjelder antall unge under 18 år som idømmes samfunnsstraff, betingede dommer eller påtaleunntatelser med vilkår. Oslo kommune har også ansvar for alle deler av barnevernet, som også inkluderer institusjonsbarnevernet. Det er derfor viktig at det er tilstrekkelige ressurser i kommunen til å håndtere dette. I bydelenes tjenesteapparat er det allerede stort press på å gi egnede tilbud til ungdommer som har behov for oppfølgingstiltak som følge av rusmiddelmissbruk. Ved økt antall ungdommer med påtaleunntatelse vil det stilles store krav til samhandling mellom alle involverte parter på statlig og kommunal side. I saker med unge lovbrøyttere, har bydelene i Oslo erfart at det kan være utfordrende å følge opp brudd på påtaleunntatelse. Skal de alternative reaksjonene gi gode resultater, er det viktig at brudd på påtaleunntatelsen behandles raskt og systematisk. Det må sikres at den unge opplever at det får konsekvenser å bryte vilkårene som er satt for motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram. Dette krever tett oppfølging fra alle parter.

Vi er enig med arbeidsgruppen i at det er overfor brukere som ennå ikke har utviklet rusmiddelmissbruk er det trolig mest å hente med gode alternativer til ordinær strafforfølgning, jf. rapportens punkt 12.2. Overfor denne gruppen bør det legges større vekt på forebygging, bistand og behandling sammenlignet med i dag. Strafforfølgning og soning kan her være lite egnet for å stoppe utviklingen av rusmiddelmissbruk.

6) Organisatorisk forankring – bruk av konfliktråd

Arbeidsgruppen har foreslått at ordningen med intervensjonsprogram enklest kan gjennomføres innenfor rammene av dagens ordning med koordineringsgrupper og oppfølgingsteam underlagt Konfliktrådets organisasjon. Oslo kommune støtter ikke

arbeidsgruppens forslag om at koordineringsgruppene og oppfølgingsteamene skal være underlagt konfliktrådene. Oslo kommune er opptatt av at det fortsatt er politi og påtalemyndigheten som skal gi lovbryster en reaksjon.

Oslo kommune støtter heller ikke at alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd skal administreres av konfliktrådene. Oslo kommune ser at utvalget i liten grad har drøftet utfordringer knyttet til at konfliktrådet ikke bare skal være en meglings- og forsoningsinstans, men også en straffegjennomføringsinstans og koordinator av hjelpe- og støttetiltak som ligger i kommunen og i andre statlige instanser. Dette innebærer at konfliktrådet både får rollen som megler i en konflikt og ansvaret for å følge opp brudd på vilkår knyttet til meglingen.

Oslo kommune viser for øvrig til de synspunktene som fremkommer i vår høringsuttalelse til rapporten "Økt bruk av Konfliktråd" datert 14.03.2012.

7) *Kostnader for kommunene*

I arbeidsgruppens vurdering fremkommer det at forslaget økonomiske og administrative konsekvenser bør dekkes innenfor kommunenes og spesialisthelsetjenestens gjeldende budsjetterammer. Dette begrunnes bl.a. med at deltakelse i koordineringsgruppe og oppfølgingsteam vil være en naturlig del av de fleste etatenes arbeidsoppgaver. Arbeidsgruppen ser bort fra at ansvaret for lovbrystere som nå skal tilbys alternative reaksjonsformer, til nå har vært en statlig oppgave. Forslaget innebærer derfor en kostnadsovervelting fra justissektoren til kommunene og spesialisthelsetjenesten. Oslo kommune mener derfor kommunenes budsjetter må styrkes dersom de skal kunne utføre disse nye oppgavene med den ønskede kapasitet og kvalitet som forslaget legger opp til.

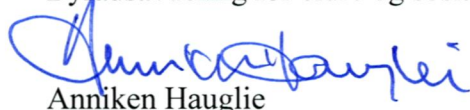
8) *Vedtakskompetanse for kommunale tilbud*

Oslo kommune er opptatt av at de kommunale tjenestene har et eget faglige ansvar for å utøve sitt skjønn med hjemmel i lov og forskrift, og ut fra det vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes. Det er ikke ønskelig at straffegjennomføringstiltak kan pålegges kommunene å gjennomføre eller at kommunene kan overprøves av statlige forvaltningsorganer, eller at det oppstår usikkerhet rundt hvem som har avgjørende myndighet. Oslo kommune støtter derfor rapportens presisering av forvaltningsorganenes ansvar og myndighet til å avgjøre hvilke tiltak den enkelte skal tilbys.

9) *Utvalgets sammensetning*

Avslutningsvis vil Oslo kommune bemerke at arbeidsgruppen som har utarbeidet rapporten har bestått utelukkende av ansatte i departementene. Tatt i betraktning den viktige rollen kommunene er tenkt å spille i gjennomføringen av forslaget, mener Oslo kommune at det vært fordelaktig med en bredere sammensatt arbeidsgruppe. Naturlig ville ha vært at representanter fra kommunesektoren, herunder kommunal rusomsorgen, NAV sosialtjeneste, det statlige NAV, politidistriktene og spesialisthelsetjenesten, hadde vært representert i arbeidsgruppen.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, den 26 APR 2012


Anniken Hauglie

Vedlegg tilgjengelig på Internett: Brev datert 19.01.2012 fra Justis- og beredskapsdepartementet med vedlagt rapport om Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Høringsuttalelser fra 6 bydeler