

Til
Det Konglige Justis- og
beredskapsdepartement
Lovavdelingen

Universitetet i Oslo
Institutt for klinisk medisin
Senter for rus- og avhengighetsforskning
Jørgen Gustav Bramness

Deres ref:
201107143 ES KOT/bj

Dato:
Oslo, 23.04.2012

Høringsrapport – Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

SERAF har mottatt denne rapporten med betydelig interesse. Den inneholder en verdifull og grundig redegjørelse for tilbudet til rusmiddelbrukere sett i lys av samhandlingsreformen og i lys av den generelle utviklingen i tiltaksapparatet. Den redegjør videre for gjeldende rettstilstand og for utviklingen av alternative straffereformer i strafferettsapparatet i dag og for ulike former for rådgivning i kriminalomsorgen. Det gis også en ryddig fremstilling av utviklingen i reaksjonsformer i ulike land i Europa, herunder Portugal hvor "tiltaksnemnder" i stor grad erstattet strafferettslige tiltak etter lovendringer som omfatter avkriminalisering av bruk og besittelse av inntil 10 dager forbruk uavhengig av stofftype. Rapporten bygger på at slik avkriminalisering ikke er aktuell i Norge.

Rapportens forslag er at det opprettes en ordning hvor påtalemyndigheten kan foreslå motivasjonssamtale og/eller et intervensjonsprogram som særvilkår knyttet til en betinget straffereaksjon. Straffereaksjonen kan være påtaleunndlatelse eller betinget dom. Ved påtaleunndlatelse vil overtredelsen ikke fremkomme i ordinær politiattest men likevel i utvidet politiattest. Lovovertrederen kan nekte alternative reaksjon og i så fall vil saken behandles som vanlig straffesak. Dersom vilkårene knyttet til den alternative reaksjonen brytes, kan også vanlig straffesak følge. Forslaget omfatter lovendringer i straffeloven og straffeprosessloven som åpner for de foreslåtte tiltakene

I høringsbrevet ønskes spesielt en vurdering av hvor et organisatorisk ansvar for tiltakene bør plasseres.

Den overordnede vurderingen er positiv. Det er sterkt ønskelig å utvide mulighetene til å bruke alternative reaksjoner, ikke minst slike som fører til redusert stigmatisering og fremtidige vansker ved anmerkninger på vandelsattest mv. Rapporten drøfter de ulike mulighetene på en konstruktiv måte og gjør et betydelig arbeid ved å plassere alternativene inn i en norsk sammenheng. I denne sammenhengen støttes det valget at det ikke skal opprettes ny instanser som f.eks nemnd etter Portugisisk modell. Vi har likevel en del kritiske kommentarer og noen alternative forslag.

A. Forslagene svekkes av for stor vekt på strafferettslige tiltak.

Det er sterke grunner til å redusere vekten på strafferettslige tiltak mot bruk av illegale rusmidler. Verken nasjonalt eller internasjonalt er det mulig å se noen systematisk sammenheng mellom strafferammene og prevalens eller alvorlighet av rusmiddelbruk. Det er imidlertid betydelig evidens for at domfellelse og særlig fengsling kan ha klare skadevirkninger. Det er derfor grunn til å redusere bruken av strafferettslige midler både av økonomiske og humanistiske årsaker. Nedenfor fremheves noen spesielle elementer.

1. Rapporten avviser enhver avkriminalisering. Redusert bruk av straffeloven vil imidlertid naturlig kunne sees som en "nedkriminalisering" hvor lite alvorlige handlinger i første rekke møtes med andre reaksjoner enn tiltale eller trusler om tiltale. Kunnskapsstatus i dag er at prøving av rusmidler i stor grad er en selvbegrensende aktivitet så lenge bruken ikke er utbredt i det omgivende miljø. Det er lite som tyder på at strafferettslige reaksjoner er betydningsfulle i forhold til kulturelt pregete atferdsmønstre. Internasjonalt ser en liten eller ingen sammenheng mellom kriminalisering og eksperimentell bruk. Det er etter vår vurdering viktig å søke etter reaksjonsformer utenfor strafferettsapparatet. Enkeltstående bruk av rusmidler bør ikke føre til tiltale men til sosialt pregete reaksjoner. Et naturlig alternativ er "konflikt-tenkningen" hvor bruk sees som en konflikt i forhold til lokalmiljøet. Rusmiddelbruk er i stor grad et sosialt fenomen og et rusmiddelpreget lokalmiljø vil ha negative konsekvenser i form av økt ruseksperimentering og økt bruk. En bruker representerer derfor et problem og en belastning. Lokalsamfunnet bør derfor kunne utpeke et "offer", dvs en representant som kan forhandle på vegne av lokalsamfunnet. Konfliktrådet slik vi kjenner det, vil da kunne være første instans og forhandle løsninger hvor påtale ikke blir nødvendig eller naturlig. Dette forutsetter muligvis endring i instruks for overføring av saker som omfatter narkotikalovbrudd til konfliktrådet. Det vil kunne bidra til aktivering av lokalsamfunnets motstand mot rusmiddelbruk.

2. Det foreligger i dag flere forsøk og utprøvinger av reaksjonsformer uten formell tiltale. Rapporten beskriver "bekymringssamtaler" som et avtalt virkemiddel i samarbeid mellom politi og sosiale myndigheter. Skoleverket kan også trekkes inn i slike tilfeller. Politietterforskningen kan føre til at brukeren innkalles til samtale og at det opprettes en saksmappe og til premisser for at det ikke fremmes tiltale. I følge høringsrapporten er slike bekymringssamtaler et vellykket tiltak. Ved eksperimentelt og ved engangs/fågangsbruk bør det primært satset på kostnadseffektive tiltak og i dette tilfellet er det dessuten tiltak som allerede er funnet nyttig. Slike bekymringssamtaler kan også brukes ved andre mindre alvorlige forhold slik som plagsom alkoholbruk, risikopreget kjøring, mindre alvorlig hæverk eller plagsom atferd. Utprøvende bruk kan derfor møtes med virkemidler som er en del av eksisterende samarbeid mellom politi og sivile myndigheter.

3. Rapporten beskriver også "ruskontrakter" slik disse er utformet flere steder som et samarbeid mellom skoleverket, foreldre, sosiale myndighet og evt politi. Disse ruskontraktene forutsetter ikke tiltale og beskrives som vellykkete. Dette vil si at det foreligger modeller for ubyråkratiske tiltaksformer som kan settes i verk raskt og som fremmer et lokalbasert samarbeid uten bruk av straffeloven, dvs nedkriminalisering.

4. Det foregår i dag i flere kommuner en utprøving av ulike ordninger med koordineringspersoner som binder ulike tiltak sammen og sikrer kontinuitet. Et slik system vil kunne legges til grunn både i

forhold til bekymringssamtaler og ruskontrakter samtidig som det gir grunnlag for kompetanseutvikling og erfaring også der hvor kommunene ikke er store.

I rapporten forutsettes intervensjoner som særvilkår for betinget straffereaksjon. Ved lite alvorlig kriminalitet bør tiltakene komme før og i stedet for kriminalisering. Det er ønskelig at bekymringssamtaler og ruskontrakter uten medvirkning av strafferettsapparatet fremheves som førstelinjetiltak. Det antas at polititjenestemenn kan delta i dette også uten at saken føres til påtale. Slike tiltak vil kunne styrke sivilsamfunnets reaksjoner.

B. Tiltaksapparatet er komplisert fra før

Stoltenberg-rapporten påpeker – slik nesten alle utredninger og rapporter om tiltaksapparatet gjør – at komplisert saksgang og mange involverte parter skaper samordningsbehov og koordineringsvansker. En konsekvens av dette er at en bør være svært tilbakeholdende med å introdusere nye tiltaksformer og nye ansvarsforhold. Man bør også være svært forsiktig med å introdusere særlig saksgang knyttet til spesielle lovbrudd eller problemtyper. Det er fra før av utviklet rutiner og systemer for samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester og mellom kriminalomsorgen og begge disse. Samhandlingsreformen skal videre styrke slik samhandling. Nedenfor fremheves noen betenkeligheter med forslagene.

Det er i tillegg betenkelig at rapporten introduserer en rekke ny begreper. Fra før av brukes begrepene "ungdomskontrakter" som er ledd i prosjekter som "Tidlig ute" og "Felles ansvar". Kriminalomsorgen bruker "russamtaler". Tiltak som "bekymringssamtaler" og "ruskontrakter" er nevnt. I tillegg introduseres nå "oppfølgingsteam" som er nært beslektet med begrepet "ansvarsgrupper", og koordineringsgrupper som er nært beslektet med "sosialmedisinske team". Det foregår så vidt en skjønner også utviklingsarbeid i forhold til "ungdomsstraff" ved endringer i straffegjennomføringsloven som åpner for "bøtetjeneste" som alternativ til fengsel hvis bøter ikke kan betales. Samlet er det betydelig fare for at en introduserer nye begreper uten tilstrekkelig avklaring i forhold til begreper som er i bruk og nye tiltak som lite avviker fra tiltak som er under utvikling eller i bruk.

1. Forslagene er knyttet til bruk og besittelse av små mengder illegale rusmidler. Regelstridig eller plagsom bruk av andre rusmidler eller andre mindre alvorlige lovbrudd omfattes ikke av forslagene. Det er sterkt ønskelig at det ikke opprettes et eget tiltakssystem eller egne regler for illegale rusmidler i forhold til andre lov- og regelbrudd. Utformingen av nye tiltaksformer bør være slik at en unngår dette.
2. Kriminalomsorgen er i dag lavt bemannet og har oftest vansker med å følge opp sitt hovedfelt som er oppfølging etter påtale og straff. Dersom omsorgen forventes å gå aktivt inn i forhold til lovbrudd som har karakter av forseelser er dette en utvidelse av ansvarsområdet og forutsetter både en vesentlig styrking og kompetanseheving. Grenseoppgangen i forhold til forebygging som er klare kommunale plikter blir dessuten utydelig.
3. Motivasjonssamtaler er i dag et kjent virkemiddel spesielt innen spesialisthelsetjenesten men etter hvert også innen enkelte kommunale tjenester. Teknikken bygger på at det foreligger



rusproblemer eller andre reelle vansker hvor personen har nytte av økt innsikt i problemene og i sin egen rolle i problemutvikling, problemnivå og mulighet til endring. Motivasjonsanalyse og sirkulær spørring står på flere vis sentralt. Slik samtalene beskrives i rapporten går de først og fremst ut på en ruskartlegging som virkemiddel ved ubetydelig rusmiddelbruk og sikter mot å redusere rusbruken og forhindre problemforværring. Dette svarer i stor grad til , dvs som bekymringsamtaler slik disse er kjent og til russamtaler slik det er beskrevet fra Kriminalomsorgen. Rapporten kan derfor skape klarhet i begrepsbruken. Det er dessuten uheldig at motivasjonssamtaler som vanligvis oppfattes som behandling, blir plassert som virkemiddel i kriminalomsorgen uten at denne aksepteres som behandlingsinstanser. Det kan være god grunn til å tilby motivasjonssamtaler, men det er ønskelig at den kompetansen og den treningen disse forutsetter, styrkes og videreføres i behandlingsapparatet.

4. Begrepet intervensjonsprogram har betydelige likhet med tiltaksplan og individuell plan. Dette er arbeidsformer som er vel kjent men utilstrekkelig utviklet innen behandlingsapparatet og rehabiliteringsapparatet. Det spesielle forebyggingstiltaket som er beskrevet som "ruskontrakt" synes vel egnet der hvor det er reelle rusproblemer men uten å forutsette tiltale. Dersom det tenkes systematiske behandlingstiltak som alternativ til straffereaksjon, bør ansvaret for tiltakene ligge innen behandlingstiltakene. Ansvaret for oppfølging og kontroll, eventuelt for å avvikle kontrakten ved nye lovbrudd, bør ligge i ansvarlig instans som er kriminalomsorgen. Det aktuelle bør derfor være at påtalemyndigheten samarbeider med kommunale instanser om en forpliktende tiltaksplan med kontrollpunkter. Fra før foreligger det tradisjon for ansvarsgrupper og eventuelt for koordineringspersoner. Tilbudet til lovbrøtteren bør være en utredning som konkluderer med en slik tiltaksplan som han eller hun kan akseptere som forutsetning for påtaleunntatelse. Det foregår et utviklingsarbeid i forhold til samhandlingsreformen som omfatter kommunale koordinertjenester. Utviklingen av et intervensjonsprogram som kanskje heller bør kalles tiltaksplan og samordnes med individuell plan bør ledes av koordinertjenesten i samarbeid med kriminalomsorgen.

5. Dersom det foreligger noe mer alvorlige lovbrudd vil forsøkene med domstolsinitiert behandling, eventuelt overføring til behandling etter fengselsloven være igangværende forsøk eller allerede eksisterende alternativ. Det advares mot å introdusere enda nye tiltaksformer.

Konklusjonen er at både motivasjonssamtaler og intervensjonsprogram er interessante forslag, men at disse anbefales integrert i eksisterende tiltaksapparat med avtalt samarbeid med kriminalomsorgen. Tiltakene bør i størst mulig grad bygge på eksisterende samhandlingsformer som personlig oppfølger/koordinator, ansvarsgrupper og kommunale sosialmedisinske team.

C. Konfliktråd eller kriminalomsorg

Konfliktrådet er et tiltak som er bygget på et syn om lovbruddet som en konflikt mellom offer og gjerningsperson. Det grunnleggende virkemiddel er forhandling med sikt på en plan som både offer og gjerningsperson kan akseptere. Det advares mot at dette systemet blandes sammen med utvikling av og administrering av tiltak knyttet til straffegjennomføring, behandling og/eller forebygging. .

Konfliktrådene kan likevel ha en rolle ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd fordi disse representerer en belastning på og en trussel mot lokalsamfunnet. Som tidligere påpekt i denne

uttalelsen, kan lokalsamfunnet utpeke et personifisert "offer". Konfliktrådet vil da kunne administrerer forhandlingen mellom lovbyteren og representanten. Det foreslås derfor at kommunen utpeker en eller flere slike representanter som skal forholde seg til lokalsamfunnets interesse i forhold til utvikling av rusmiddelproblemer og rusmiddelmiljøer. Det antas at dette kan være et ansvar for helse- og sosialkomiteen, alternativt for ruskonsulent i kommunal del av NAV. Representanten bør ha mandat til for å godkjenne eller forkaste en tiltaksplan etter forhandlinger med gjerningspersonen eller dennes representant. Kriminalomsorgen kan ha en rolle som påtalemyndighetens representant med mandat å sikre påtaleinteresser og tydeliggjøring av kontrollbetingelser.

Utviklingen av selve tiltaksplanen med forslag om virkemidler i en slik avtale bør være ansvarsområde for spesialisthelsetjenesten ved ruspoliklinikkene, alternativt statlig barnevern og omfatte undersøkelse og utredning av rusmiddelbrukeren etter behov. Dersom det utvikles en plan som både offer og gjerningsperson godkjenner, forutsettes overordnet godkjenning av påtalemyndigheten.

Konklusjonene er altså at verken konfliktrådene eller kriminalomsorgen bør administrere en ordning med alternative tiltak. Tiltakene innpasses i eksisterende tiltaksapparat som kan styrkes for oppgavene om nødvendig. Konfliktrådene administrerer forhandlingen om alternative tiltak, kommunen administrer representasjon av offentlige interesser ved personoppnevnt offerrolle, kommunens russtjeneste og helseforetakenes ruspoliklinikker utarbeider tiltaksplan bygget på problemprofil og alvorlighet mens kriminalomsorgen administrer godkjenning av tiltaksplanen i forhold til påtaleinteresser og sikrer kontroll av oppfølging, og at det reises straffesak om en ikke finner frem til tiltaksplan eller om forutsetningen for denne brytes. Arbeidet kan eventuelt koordineres av konfliktrådene men et alternativt forslag vil være kommunens koordinatortjeneste.


D Samlet vurdering

- Det er grunn til å støtte rapportens hovedforslag om å etablere alternativer til strafferettslige reaksjoner ved mindre alvorlige lovbrudd.
- En støtter også at en ikke går inn for å etabler nytt nemndssystem men i stedet vil innpasse alternativene i eksisterende tiltaksapparat.
- Rapporten bør inkludere begrepet nedkriminalisering slik at ubetydelig lovbrudd kan håndteres som forebyggende virksomhet etter eksisterende modeller av slik virksomhet i samarbeid mellom politiet og ulike kommunale instanser.
- Rapportens plassering av tiltakene som eget tiltakssystem administrert av konfliktråd eller kriminalomsorg frarådes.
- Det anbefales at en beholder et grunnelement om forhandling ledet av konfliktrådet med kommunalt oppnevnt talsperson for lokalsamfunnet.
- Utvikling av plan/system for alternative tiltak utvikles som en tiltaksplan eller eventuelt individuell plan utviklet av kommunal instans som rustjenesten, evt helseforetakenes ruspoliklinikker og bør bygge på kjente koordinerings- og styringsmodeller som ansvarsgrupper, sosialmedisinske team og/eller koordineringspersoner.
- Kriminalomsorgen utvikler og styrker rollen som godkjennende instans i forhold til påtaleinteresser og kontroll av oppfølging.



- Motivasjonssamtale og intervensjonsprogram inngår som ledd i slik tiltaksplan utviklet som samhandling mellom kommunale instanser og spesialisthelsetjenesten.

Med vennlig hilsen


Jørgen Gustav Bramness
Professor, dr.med.
Forskningsdirektør


Helge Waal
Professor emeritus

