Rapport

Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

Intervensjonsprogram og motivasjonssamtale

Arbeidsgrupperapport skrevet etter oppdrag fra
Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rapport

Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd

Intervensjonsprogram og motivasjonssamtale

Arbeidsgrupperapport skrevet etter oppdrag fra
Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

SAMMENDRAG

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

- å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret.
- å 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 Stoltenberg-utvalgets to forslag, og legger med dette frem sin rapport.

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, typisk personer som kun har brukt narkotika noen få ganger. Den 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. Vilkårene 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 påtaleunnlatelse (eventuelt dom). Dermed vil overtredelsen ikke anmerkes på ordinær politiattest. Hvis lovovertrederen ikke samtykker til alternative reaksjoner, eller gjentatte ganger bryter vilkårene i igangsatt avtale eller program, kan vedkommende ilegges alminnelige straffereaksjoner som i dag.

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

INNHOLDSFORTEGNELSE

Del I: Bakgrunn og innledning **1**

1. Arbeidsgruppens oppnevning, mandat og arbeidsmåte **2**
1.1 Bakgrunn 2
1.2 Arbeidsgruppens oppnevning og sammensetning 3
1.3 Arbeidsgruppens mandat og arbeid 4
1.4 Høringen av Stoltenberg-utvalgets forslag 3 og 4 6
1.4.1 Innledning 6
1.4.2 Særlig om forslag 3 8
1.4.3 Særlig om forslag 4 10
1.4.4 Fellesspørsmål 15

2. Begrepsbruk **18**
2.1 Avkriminalisering, legalisering og nedkriminalisering 18
2.2 Bruk, problematisk bruk og avhengighet 18

3. Hovedlinjer i arbeidsgruppens vurderinger og forslag **21**
3.1 Innledning 21
3.2 Nærmere om intervensjonsprogram 24
3.3 Nærmere om motivasjonssamtale 28
3.4 Behovet for intervensjoner i straffesporet 30
3.4.1 Behovet for intervensjonsprogram 30
3.4.2 Behovet for motivasjonssamtale 30
3.5 Formålet med de foreslåtte intervensjoner 31

Del II: Dagens situasjon og gjeldende rett **32**

4. Straff, behandling og restorative justice **33**
4.1 Straffens formål og funksjon 33
4.2 Særlig om straff og behandling 36
4.3 Restorative justice 39

5. Samhandlingsreformen: Økt forebyggende innsats **41**

6. Bistand og behandlingstilbud for narkotikabrukere i Norge **43**
6.1 Generelt om bistands- og behandlingsansvaret 43
6.2 Barnevernets rolle og ansvar 46
6.3 Bistand og behandling som ledd i straffegjennomføring 47
6.4 Eksempler på relevante tiltak i regi av helsevesenet 47

6.4.1 Oslo universitetssykehus ... 48
6.4.2 K-46 (Stavanger) ... 48
6.4.3 Tyrilistiftelsen ... 49
6.5 Utfordringer med tilbudet til personer med rusmiddelavhengighet ... 49

7. Gjeldende rett ... 51

8. Straff og andre strafferettslige reaksjoner ... 54
8.1 Innledning og terminologi ... 54
8.2 Aktuelle tiltak før en eventuell rettssak ... 55
8.2.1 Påtaleunnlatelse ... 55
8.2.2 Forelegg ... 58
8.2.3 Overføring til konfliktråd ... 59
8.3 Aktuelle tiltak i forbindelse med rettssaken ... 60
8.3.1 Betinget eller ubetinget dom ... 60
8.3.2 Fengselsstraff ... 62
8.3.3 Bot ... 63
8.3.4 Samfunnsstraff ... 63
8.3.5 Særlig om program mot ruspåvirket kjøring ... 66
8.3.6 Særlig om narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) ... 67
8.4 Tiltak etter rettssak ... 70
8.4.1 Straffegjennomføringsloven § 12 ... 70
8.4.2 Straffegjennomføringsloven § 16 ... 70
8.5 Særlig om barn og straff ... 71
8.6 Anmerking av straffereaksjoner på politiattest ... 73

9. Straffutmåling ... 77
9.1 Straffutmålingsmomenter ... 77
9.2 Straffenivå og straffart ... 79
9.3 Statistikk ... 84

10. Internasjonale rammer og utenlandsk rett ... 89
10.1 Internasjonale føringer ... 89
10.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) ... 91
10.3 Utenlandsk rett ... 92
10.3.1 Generelt ... 92
10.3.2 Danmark ... 93
10.3.3 Sverige ... 94
10.3.4 Finland ... 95
10.3.5 Storbritannia ... 96

10.3.6 Tyskland ... 96
10.3.7 Spania ... 98
10.3.8 Portugal ... 98
10.3.9 Europeisk prosjekt for unge narkotikabrukere ... 100

Del III: Arbeidsgruppens vurderinger og forslag til tiltak ... 102

11. Kort om arbeidsgruppens forslag ... 103
11.1 Alternativer til tradisjonelle straffereaksjoner – noen overordnede betraktninger ... 103
11.2 Reaksjoner tilpasset den enkelte lovovertreder ... 105
11.3 Kort om intervensjoner i form av program eller motiverende samtale for å forebygge bruk av narkotika ... 106
11.4 Vilkår for betinget påtaleunnlatelse ... 107
11.5 Vilkår for betinget dom ... 108

12. Målgruppen for forslagene ... 111
12.1 Innledning ... 111
12.2 Den enkeltes narkotikaproblemer ... 111
12.3 Alder ... 113
12.4 De straffbare forhold ... 114

13. Program for å forebygge bruk av narkotika (intervensjonsprogram) ... 119
13.1 Overveielser om den organisatoriske forankringen ... 119
13.2 Gjeldende ordning med oppfølgingsteam ... 120
13.2.1 Hovedtrekk i gjeldende ordning ... 120
13.2.2 Arbeidsfordeling og roller i gjeldende ordningen med oppfølgingsteam ... 122
13.3 Intervensjonsprogram for mindre alvorlige narkotikaovertredelser ... 124
13.4 Utvelgelsen av deltakere ... 125
13.5 Koordineringsgruppens rolle ... 128
13.6 Koordineringsgruppens sammensetning ... 129
13.7 Koordineringsgruppens kartlegging og vurdering av den potensielle programdeltakeren ... 130
13.8 Rammene for intervensjonsprogrammet ... 131
13.9 Programmets varighet ... 135
13.10 Frivillighet og samtykke ... 136
13.11 Egnethet, motivasjon og insentiver ... 139

14. Gjennomføringen av intervensjonsprogrammet 141
14.1 Ansvar for oppfølgingen av intervensjonsavtalen..... 141
14.2 Oppfølgingsteamets rolle og ansvar 141
14.3 Endringer i intervensjonsavtalen 142
14.4 Brudd på vilkårene i intervensjonsavtalen 143
14.5 Gjennomført intervensjonsavtale 145

15. Motivasjonssamtale for å forebygge bruk av narkotika 148
15.1 Innledning 148
15.2 Korte intervensjoner 148
15.3 Korte intervensjoner i regi av politiet og kriminalomsorgen i dag 149
15.3.1 Politiets bekymringssamtale 149
15.3.2 Russamtalen i kriminalomsorgen 150
15.4 Utvelgelsen av kandidater til motivasjonssamtale 151
15.5 Hvem bør ha ansvaret for å gjennomføre motivasjonssamtalen?..... 152
15.6 Innholdet i samtalen..... 153
15.7 Brudd på vilkåret om motivasjonssamtale 153
15.8 Gjennomført motivasjonssamtale 154

16. Taushetsplikt og personvern 156
16.1 Generelt om taushetsplikt 156
16.2 Taushetsplikt og arbeidsgruppens forslag 156
16.3 Om samtykket..... 158
16.4 Andre unntak fra taushetsplikten 159
16.5 Behandling av personopplysninger 160

17. Økonomiske og administrative konsekvenser 161
17.1 Innledning 161
17.2 Intervensjonsprogram..... 161
17.2.1 Innledning 161
17.2.2 Kostnader for konfliktrådene 161
17.2.3 Kostnader for andre offentlige etater 163
17.3 Motivasjonssamtale..... 166

18. Forslag til lovendringer..... 168

Del I:
Bakgrunn og innledning

1. ARBEIDSGRUPPENS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEIDSMÅTE

1.1 Bakgrunn

Regjeringen oppnevnte 6. mars 2009 et offentlig utvalg, ledet av Thorvald Stoltenberg, som fikk i oppdrag å vurdere hvordan de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige kan få bedre hjelp. Utvalget avga sin rapport ("Rapport om narkotika") 16. juni 2010.

I rapporten side 15-17 omtales reaksjonsformer ved bruk og besittelse av narkotika. Utvalget understreker at målet må være å hindre at rusbrukere utvikler eller forblir i avhengighet, og at fokus må være på forebygging og hjelp. Det ble i den forbindelse fremmet to konkrete forslag (hhv. forslag 3 og 4): Å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret, og å etablere tverrfaglige nemnder som vurderer tiltak for personer som pågripes for bruk og besittelse av narkotika.

Førstnevnte forslag omtales som følger, jf. rapporten side 15-16:

> *"Politiet har enkelte steder i landet utviklet modeller for å kunne tilby unge som eksperimenterer med narkotika, alternativer til straffereaksjoner. Flere steder har politiet og kommunen etablert et samarbeid for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og det er gode erfaringer med å ha barnevernskonsulenter på politistasjonene. Det er også gode erfaringer med tverrfaglig samarbeid som kan fange opp unge som begår narkotikarelatert kriminalitet. Gjennom denne typen samarbeid kan pågripelse for bruk eller besittelse av brukerdoser med narkotiske stoffer få ulike reaksjoner. Rusbrukeren kan, som alternativ til straff, få en avtale om oppfølging, der rusbrukeren samtykker i et behandlingsopplegg eller godtar andre former for kontroll og oppfølging. Denne formen for "ruskontrakter" som reaksjonsform bør videreutvikles og tilbys rusbrukere over hele landet, som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret. Ordningen bør kunne utvikles som et verktøy under en nemndordning."*

Sistnevnte forslag ledsages av følgende omtale, jf rapporten side 16:

> *"Generelt synes straffeforfølging og soning å være lite egnede virkemidler for å stoppe at rusmisbruk utvikler seg. Flere land har derfor innført ordninger hvor man forsøker ulike alternativer til straff. Portugal er et av landene som har etablert en slik ordning. Portugal har opprettet en nemndordning som følger opp*

personer som pågripes av politiet for besittelse av narkotika til eget bruk. Nemndene er tverrfaglige og vurderer den enkeltes rusproblematikk og hvilken form for hjelp eller oppfølging hver og en har behov for. (…) Reformen i Portugal har endret fokuset fra straffeforfølging til behandling og oppfølging – både av dem med begynnende narkotikaproblemer og de narkotikaavhengige. Med nemndordningen har man flyttet ansvaret for personer som tas for besittelse av narkotika til eget bruk, fra justissektor til helsesektor. Justismyndighetene kan dermed konsentrere seg om de større narkotikasakene, samtidig som helsesektoren involveres tidlig og kan forhindre en mulig ruskarriere."

Rapporten ble sendt på høring, med frist 7. januar 2011. Ettersom de to ovennevnte forslag krevde nærmere redegjørelse, ble det besluttet å nedsette en arbeidsgruppe for nærmere å utrede forslagene i rapporten samt vurdere andre egnede reaksjonsformer ved narkotikarelatert kriminalitet.

1.2 Arbeidsgruppens oppnevning og sammensetning

Arbeidsgruppen som skal se på reaksjoner og tiltak mot narkotikarelatert kriminalitet ble oppnevnt av Regjeringen 16. desember 2010. Gruppen fikk følgende sammensetning:

- Lovrådgiver Karl Otto Thorheim – Justis- og politidepartementet (leder)
- Rådgiver Hilde K. Ellingsen – Justis- og politidepartementet (sekretær)
- Spesialrådgiver Georg Fredrik Rieber-Mohn – Justis- og politidepartementet
- Ekspedisjonssjef Karen Alette Melander – Justis- og politidepartementet
- Ekspedisjonssjef Øystein Blymke – Justis- og politidepartementet
- Avdelingsdirektør Andreas Skulberg – Justis- og politidepartementet
- Seniorrådgiver Gerhard Jans Ploeg – Justis- og politidepartementet
- Seniorrådgiver Lars Meling – Justis- og politidepartementet
- Seniorrådgiver Siv Svardal – Helse- og omsorgsdepartementet
- Seniorrådgiver Torbjørn Brekke – Helse og omsorgsdepartementet
- Seniorrådgiver Christian Sohlberg – Helse og omsorgsdepartementet
- Seniorrådgiver Ann-Sophi Glad – Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

I tillegg har vitenskapelig assistent Jørgen Vangsnes bistått arbeidsgruppen.

1.3 Arbeidsgruppens mandat og arbeid

Arbeidsgruppen er gitt følgende mandat:

> *"Gruppen skal utrede grunnlaget og mulighetene for alternative reaksjoner, og foreslå konkrete tiltak for oppfølging og eventuelt behandling.*
>
> *Arbeidsgruppen skal redegjøre for gjeldende norsk rett og beskrive hvilke strafferettslige reaksjoner som i dag ilegges personer som begår mindre alvorlige narkotikalovbrudd eller annen kriminalitet som har nær sammenheng med narkotikamisbruk. Videre skal gruppen kartlegge hvilke kategorier som har behov for andre former for reaksjoner og oppfølgning. Arbeidsgruppen skal redegjøre for rettstilstanden i noen utvalgte land, inkludert de nordiske, og gi en oversikt over hvilke alternative reaksjonsformer som finnes ved narkotikarelatert kriminalitet. Det bør særlig ses hen til den portugisiske modellen skissert i Stoltenberg-utvalgets rapport (s. 16-17).*
>
> *Arbeidsgruppen oppfordres til å tenke nytt om reaksjoner ved narkotikarelatert kriminalitet. Ved vurdering av alternative reaksjonsformer, bør gruppen blant annet se hen til erfaringene fra prøveordningen Narkotikaprogram med domstolskontroll. Prøveordningen ble iverksatt 1. januar 2006, og innebærer at rusmisbrukere kan dømmes til å gjennomgå et rehabiliteringsprogram som vilkår for betinget dom. Ordningen skal evalueres i prøveperioden, jf. Forskrift om prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll 16. desember 2005 nr. 1518 § 12, og arbeidsgruppen må sørge for å koordinere sitt arbeid med den forestående evalueringen. Videre må gruppen koordinere sitt arbeid med oppfølgingen av NOU 2008:15 (Barn og straff).*
>
> *Gruppen skal vurdere målgrupper for alternative reaksjonsformer, herunder se på muligheter for å reagere ulikt overfor førstegangsbrukere og etablerte brukere. For det tilfelle at det foreslås alternative straffereaksjoner, skal gruppen vurdere hvordan disse skal forankres i loven, for eksempel om det skal være tale om et vilkår for påtaleunnlatelse, vilkår for betinget dom eller en ny reaksjon som alternativ til disse. Arbeidsgruppen skal konkretisere innholdet i tiltakene, og vurdere fordeler og ulemper ved å legge ansvaret til domstolen, kriminalomsorgen, kommunen eller spesialisthelsetjenesten. Videre skal gruppen ta stilling til hvordan reaksjonene skal utløses, eksempelvis gjennom vedtak fra forvaltningen,*

politiet, påtalemyndigheten eller domstolen."

Arbeidsgruppen er gitt i mandat å vurdere alternative reaksjonsformer ved "narkotikarelatert kriminalitet". Lovbrudd som har nær sammenheng med *alkoholbruk* faller således utenfor. Som påpekt i Stoltenberg-utvalgets rapport (s. 9) er det likevel ikke skarpe skiller mellom misbruk av narkotika og alkohol. Mange bruker både illegale stoffer, legale stoffer og alkohol. Alkohol er likevel et lovlig og sosialt akseptert rusmiddel, og samfunnet har andre virkemidler for å kontrollere omsetning og redusere skadevirkningene av alkoholbruk. Ettersom arbeidsgruppen ikke er bedt om å vurdere tiltak som utelukkende retter seg mot alkoholbruk, behandles ikke dette i det følgende.

Det fremgår uttrykkelig av mandatet at det ikke vil være tale om å avkriminalisere mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Under forberedelsen av straffeloven 2005 (som ennå ikke har trådt i kraft) foreslo flertallet i Straffelovkommisjonen å avkriminalisere bruk av narkotika samt erverv og besittelse av narkotika til egen bruk. De fleste høringsinstansene gikk mot forslaget, og det fikk heller ikke Justisdepartementets eller Stortingets tilslutning. Bruk og besittelse av narkotika vil således være straffbart også etter at den nye straffeloven har trådt i kraft. Dette ligger fast, og arbeidsgruppen vil således ikke vurdere hvorvidt det bør finne sted en avkriminalisering av mindre alvorlige narkotikalovbrudd.

Arbeidsgruppen har avholdt 13 møter. Til disse møtene har det vært invitert en rekke berørte etater og organisasjoner, herunder Konfliktrådssekretariatene, Riksadvokaten, Oslo politidistrikt, Oppfølgingsteam ved Majorstua politidistrikt, og en rekke bruker- og pårørendeorganisasjoner (Landsforbundet mot stoffmisbruk (LMS), Rådet for psykisk helse, Foreningen for human narkotikapolitikk, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, Retretten og Actis).

Arbeidsgruppen har vært på studietur til Lisboa, Portugal. I Lisboa besøkte arbeidsgruppen følgende institusjoner:

- Det europeiske overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruk, EMCDDA
- Portugals nasjonale institutt for narkotika og avhengighet, IDT
- Behandlingsinstitusjonen "Centro das Taipas"
- Den nasjonale enhet for bekjempelse av narkotikahandel v/ Politiets hovedkvarter
- Narkotikanemnden (Lisbon Dissuasion Commission)

Videre har gruppen vært på studietur i Bergen, hvor vi møtte representanter fra følgende institusjoner:

- Kvinnetiltaket Aurora – et prosjekt som jobber for å ivareta kvinners interesser og bidra til bedre livskvalitet før, under og etter straffegjennomføring.
- "Tidlig ute" - et prosjekt rettet mot unge rusmiddelavhengige, hvor disse tilbys påtaleunnlatelse på vilkår for mindre alvorlige lovbrudd. Prosjektet er et samarbeid mellom Bergen kommune, Helse Bergen, Bergensklinikkene, kriminalomsorgen, Arbeids- og velferdsetaten, Bufetat og Hordaland politidistrikt.
- ND-senteret i Bergen – senteret har ansvaret for oppfølging og gjennomføring av prosjektet Narkotikaprogram med domstolskontroll.

Arbeidsgruppen ønsker å rette en takk til bidragsytere som har tatt seg tid til å møte med arbeidsgruppen.

1.4 Høringen av Stoltenberg-utvalgets forslag 3 og 4

1.4.1 Innledning

Stoltenberg-utvalget foreslo 22 tiltak innen forebygging, behandling og oppfølging. De fleste høringsinstansene uttalte seg ikke kategorisk for eller imot utvalgets forslag knyttet til alternative reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika. Enkelte høringsinstanser pekte imidlertid på at forslagene var kortfattede og mangelfullt utredet. Arbeidsgruppens rapport vil gi høringsinstansene et bedre grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten, innholdet og organiseringen av alternative reaksjoner, og den forestående høringsrunden vil etter alt å dømme munne ut i mer detaljerte høringsuttalelser. I det følgende gis likevel en oversikt over høringsinnspill av relevans for gruppens arbeid.

Flere høringsinstanser som uttalte seg om forslagene understreket at bruk og besittelse bør være straffbart, men at reaksjonsformen gjerne må være mer "helseforankret". *Kirkens bymisjon* har stor sans for å flytte ansvaret for personer som tas for besittelse av narkotika til egen bruk, fra justissektor til helsesektor. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* fremhever helseperspektivet som en naturlig utvikling, siden all erfaring fra 40 års "krig mot narkotika" har vist at repressive tiltak ikke fungerer rehabiliterende eller allmennpreventivt i den utstrekning man ønsker. *Gatejuristen* trekker frem at fengselsstraff og bøtestraff ofte hindrer den rusavhengige i å få orden på livet sitt og å bli kvitt rusproblemet. *Bergen kommune* er enig i at det er viktig å videreutvikle ulike modeller der tett oppfølging og behandling erstatter straffereaksjoner på dette området. Også *Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)* understreker at bruk og besittelse av narkotika i større grad bør ses på som en helsepolitisk eller sosialpolitisk oppgave enn et strafferettslig problem. KRUS fortsetter:

> *"Etter vårt syn vil redusert bruk av straff derfor i liten grad svekke samfunnsmoralen på dette området. Derimot vil det kunne ha en positiv innvirkning på straffeforfølgningens stigmatiserende effekt. Bruk av straff framfor andre virkemidler vil kunne føre til at de sosiale båndene til ikke-brukende miljøer svekkes, og at vedkommende lettere fortsetter, eller vil kunne fortsette i et brukermiljø. Overfor langtkomne misbrukere av narkotika taler dessuten rent menneskelige hensyn for at man i større grad tilbyr et alternativ som innebærer oppfølgning snarere enn straff."*

Legeforeningen peker imidlertid på at det finnes begrenset kunnskap for å vurdere om forslagene vil få færre til å fortsette sin narkotikabruk. *Kristiansand kommune* mener en overføring av ansvar fra justissektor til helsesektor bør konsekvensutredes grundigere med hensyn til flytting av ressursbruk, forebygging, helsegevinster, samt behov for et endret og styrket behandlingsapparat. *Den rettsmedisinske kommisjon* og *Kristiansand kommune* uttaler at man bør forsøke å dokumentere om alternative reaksjonsmåter har en annen og eventuelt bedre effekt enn straff.

Flere høringsinstanser, herunder *Blå Kors, Helgeland politidistrikt, Helsedirektoratet, Oslo statsadvokatembeter* og *Vestfold politidistrikt* mener forslaget om å flytte reaksjoner på bruk og besittelse til egen bruk fra justissektoren til helsesektoren i realiteten vil innebære en viss avkriminalisering. *Forsvaret* mener det er lite formålstjenlig at utvalget går inn for mindre reaksjoner ved bruk og besittelse av ulovlige rusmidler, ettersom dette vil gjøre det vanskeligere å drive aktivt rusforebyggende arbeid. *Helgeland politidistrikt* og *Vestfold politidistrikt* fremhever behovet for å bruke trusselen om straff som et "ris bak speilet". *Forbundet Mot Rusgift* ønsker å holde fast ved et system hvor politiet har ansvaret for å håndheve loven også på narkotikaområdet.

Det store flertallet av høringsinstansene var enige i at det er riktig å gi alternative straffereaksjoner i stedet for fengsel. De høringsinstanser som ga sin uttrykkelige tilslutning til begge forslagene var *Actis, Barn av rusmisbrukere, ADHD Norge, Bergen kommune, Brønnøy kommune, Den rettsmedisinske kommisjon, Det medisinske fakultet ved Universitet i Oslo, Fagrådet innen Rusfeltet i Norge, KRÅD, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Gatejuristen, Helse Vest RHF, Kirkens bymisjon, Kompetansesenter rus region vest Stavanger, LAR-Nett Norge, MARBORG, Norsk Psykologforening, Politiets Fellesforbund, Senterungdommen, Stavanger kommune, Stiftelsen Retretten, Stiftelsen Rusfritt Miljø,*

Tønsberg kommune, Ungdom for human narkotikapolitikk. Arbeiderbevegelsens Rus og Sosialpolitiske Forbund stilte seg negative til begge forslagene.

1.4.2 Særlig om forslag 3

Følgende høringsinstanser støtter forslaget om å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret (forslag 3): *Barneombudet, Fellesorganisasjonen, Forbundet Mot Rusgift, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF, Kristiansand kommune, Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Os kommune, Oslo kommune, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, Trondheim kommune. Foreningen for en human narkotikapolitikk* tok uttrykkelig avstand fra forslaget.

Flere høringsinstanser fremhever at ruskontrakt som vilkår for betinget påtaleunnlatelse er et vellykket tiltak som allerede brukes i stor grad. *KRÅD* mener avtaler om oppfølgning ofte er bedre egnet for adekvat, tverrfaglig hjelp enn strafferettsapparatet. *Fellesorganisasjonen* og *Vestfold politidistrikt* uttrykker også god erfaring med ruskontrakt som vilkår for betinget påtaleunnlatelse. Fra *Riksadvokatens* høringsuttalelse hitsettes:

> *"Politiet (og påtalemyndigheten) har, som utvalget også bemerker, etter hvert god erfaring med ulike tiltak rettet inn mot ungdom som blir tatt for besittelse eller bruk av narkotika. Eksempelvis kan nevnes påtaleunnlatelse med vilkår om urinprøve og/eller oppfølgingssamtaler, oppfølgingsteam, ungdomskontrakt og narkotikaprogram med domstolskontroll. Nye reaksjonsformer er under utvikling, særlig såkalt "stormøte", se nærmere NOU 2008:15. Det er utvilsomt mulig både å videreutvikle slike alternative reaksjoner og å se på nye muligheter. (…) Utvalgets forslag om "avtale om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret" tilfører etter det en kan se intet nytt til de alternative reaksjoner som allerede finnes."*

Norsk narkotikapolitiforening beskriver nærmere hvordan påtaleunnlatelse med vilkår har fungert i praksis:

> *"Vilkårene kan bestå i krav om rusfrihet gjennom såkalte urinprøvekontrakter, skoleoppmøte eller arbeid. Disse vilkårene må fremstå som attraktive for ungdommen, og dette oppnår vi blant annet når riset bak speilet er annen form for straff. De stedene hvor det er vanlig å benytte denne reaksjonsformen kan vise til*

gode resultater i enkeltsaker, men det viser seg også at det av allmennpreventive hensyn ikke er tilstrekkelig når ungdommen dropper ut av programmet. Troverdigheten til slike reaksjoner er avhengig av et mindre forlokkende alternativ. Et bedre forebyggende alternativ ville være å skjerpe straffen til ubetinget fengsel overfor voksne som omsetter narkotika til personer under 18 år."

Helgeland politidistrikt, Norsk narkotikapolitiforening, Politiets fellesorganisasjon og *Vestfold politidistrikt* uttaler at muligheten for straff i form av en betinget påtaleunnlatelse er en avgjørende faktor for vellykket gjennomføring av ruskontrakter.

Actis og *Det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo* ønsker en systematisk oppsummering av erfaringene fra de ulike tilnærmingene som allerede er forsøkt. *Helse Sør-Øst RHF* påpeker at forslag 3 vil kreve en utprøving av ulike metoder og modeller. *Oslo Statsadvokatembeter* uttaler at forslaget reiser kompliserte spørsmål om blant annet saksbehandling, beslutningskompetanse og konsekvenser ved avtalebrudd som bør utredes på en vesentlig grundigere måte enn det utvalget har gjort.

Actis mener det bør vurderes om egne politijurister spesialiseres på å håndtere påtaleunnlatelser, og anbefaler at det lages tre differensierte programmer basert på påtaleunnlatelse: For det første mener Actis at påtaleunnlatelser for gjengangere må være effektive, sikre og raske. Dette er viktigere enn størrelsen eller lengden på sanksjonen. For det andre ønsker Actis at ungdomskontrakten utvikles ut fra de erfaringene som er gjort. Det fremheves at oppholdsforbud for de mellom 15-19 år bør kunne ilegges enten som del av en påtaleunnlatelse eller basert på egen hjemmel uten dom. For det tredje uttaler Actis at det må utvikles et program for påtaleunnlatelse for voksne som bygger på erfaringer fra ungdomskontrakten. Det bør fokuseres på forebygging, selvhjelp, rådgivning, og effektive sanksjoner slik som urintesting. Actis mener dette bør være et frivillig tilbud i stedet for forelegg. Høringsinstansen understreker at programmene må være attraktive. Det bør bli flere insentiver og sanksjoner å velge fra, blant annet må det vurderes om akkumulerte forelegg fra tidligere forhold knyttet til bruk og besittelse også kan trekkes om vilkårene ikke brytes.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener forslag 3 kan knyttes til politiet sammen med skolehelsetjenesten, og fremhever at dette fører til en samhandling mellom flere etater med brukeren i sentrum. *Brønnøy kommune* er inne på det samme og utdyper at

"flere tjenester bør vurderes med i en slik kontrakt (rus/psykiatri, NAV, lege evt. Ungdomstjeneste osv). Tjenestene bør ha noen tilbud, gjerne ifht. behandling, arbeid og aktiv fritid etc. Kommunen i samarbeid med NAV, politi, helsetjenestene kan i slike tilfeller "sy sammen" individuelle pakker som kan få ungdommen inn i en ny kurs. Dette vil kreve forpliktende samarbeid på tvers av tjenester og forvaltningsnivå. NAV burde også kunne stimulere kommunen økonomisk ifht. arbeid med ungdom med rusutfordringer. Spesielt i de tilfeller der ungdommen ikke har dagtilbud, men er passiv ytelsesmottagere (jf. Ung ufør). Ved å skape en mekanisme mellom NAV og kommunen, der kommunen blir stimulert til å lage tilbud for ungdom i en passiv tilværelse med rusutfordringer, vil være et viktig ledd i et forebyggende perspektiv."

1.4.3 Særlig om forslag 4

Oppslutningen om forslaget om å etablere tverrfaglige nemnder (forslag 4) er noe mindre. Forslaget fikk uttrykkelig tilslutning fra *Bærum kommune, Foreningen for en human narkotikapolitikk, Fylkesmannen i Vest-Agder, Helse Sør-Øst RHF* og *Lege Martin Haraldsen.* Følgende høringsinstanser gikk imot forslaget: *Fellesorganisasjonen, Forbundet mot Rusgift, Kristiansand Kommune, Landsorganisasjonen i Norge, Stiftelsen KRAFT.*

Enkelte høringsinstanser, herunder *Actis, KRAFT, Kriminalomsorgen region nord, Kristiansand kommune*, *Psykiatrien i Vestfold* og *Riksadvokaten* peker på at det heller bør satses på en videreføring og utvikling av eksisterende praksis (slik som ruskontrakt, "Tidlig ute", "Ta Hys", konfliktråd, Narkotikaprogram med domstolskontroll). *Stiftelsen KRAFT* er skeptiske til utbygging av et rusbyråkrati, mens *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* isteden foreslår å forsterke konfliktrådene og utvide konfliktrådenes kompetanse og kunnskap om rusproblematikk. *LO* uttaler at det istedenfor en tverrfaglig nemnd vil være fornuftig å arbeide videre med individuell plan. *Psykiatrien i Vestfold* mener det bør unngås å lage et nytt byråkratisk ledd, og foreslår at følgende skjer når en person pågripes av politiet for bruk eller besittelse av narkotika:

"-Personen får velge mellom behandling eller straffeforfølgelse.
-Saken oversendes kommunens sosial/rustjeneste for videre veiledning/utredning dersom personen har valgt behandling
-Kommunetjenesten henviser til TSB og samarbeider om eventuelle aktuelle tiltak, på lik linje med andre personer som er i behov av tjenester fra TSB"

Bergen kommune uttrykker gode erfaringer med prosjektene "Narkotikaprogram med domstolskontroll" og "Tidlig Ute". *Stavanger kommune* uttaler at prosjektet "Ta Hys" har vist overveldende positive resultater. Når det gjelder dagens prøveordning med Narkotikaprogram med Domstolskontroll (ND), fremhever *Helsedirektoratet* at erfaringer fra kriminalomsorgen tilsier at mange som har deltatt i ND trekker frem forpliktelse og kontroll som positive sider av programmet. *Oslo kommune* har imidlertid erfart at "Narkotikaprogram med domstolskontroll" har vært lite vellykket med hensyn til resultater for brukerne. Kommunen utdyper:

> *"En av hovedgrunnene til dette er at ND-ordningen i Oslo i stor grad har blitt brukt overfor eldre, tungt belastede rusmiddelmsibrukere som er dømt for alvorlige kriminelle handlinger. Oslo kommune mener at det i stedet bør vurderes alternativer til soning for de yngste og minst belastede misbrukerne som har begått rusrelaterte kriminelle handlinger."*

Forbundet Mot Rusgift minner om at det bør tas lærdom av tidligere erfaringer:

> *"Norge hadde tidligere politiske sammensatte nemnder som arbeidet på dette feltet (edruskapsnemnder), og disse ble avskaffet på 80-tallet, bl.a. av hensyn til integrering i felles systemer som skulle gjelde for alle kategorier av sosialklienter og pasienter, og at det ikke var ønskelig med noen særomsorg for visse typer problemer. FMR syns ikke utvalget i sin rapport tar tilstrekkelig hensyn til dette perspektivet."*

Actis påpeker at ordningen Narkotikaprogram med Domstolskontroll (ND) har vist gode resultater en rekke andre steder i verden, men synes ikke ND er spesielt beslektet med ordningen (CDTs) i Portugal. Actis mener ordningen i Portugal har større likhetstrekk til påtaleunnlatelse med vilkår, siden dette foregår innen strafferetten, og er et helhetlig program over tid og ikke en engangsvurdering.

Flere høringsinstanser, herunder *Actis, Det Medisinske Fakultet ved Universitetet i Oslo, Forbundet Mot Rusgift, Os kommune* og *Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)* mener den positive utviklingen i Portugal som utvalget viser til ikke er vitenskapelig dokumentert. *Actis* bemerker at Portugal ikke kan vise til klare resultater som ikke enten er en del av en større trend eller skyldes andre tiltak enn avkriminaliseringen. *Politiets Fellesforbund* fremhever at Portugal og Nederland heller ikke har fått mindre alvorlig narkotikakriminalitet.

Den rettsmedisinske kommisjon understreker at erfaringene fra Narkotikaprogram med Domstolskontroll bør brukes som utgangspunkt for å utvikle modeller tilpasset det norske samfunnet. Også andre høringsinstanser, herunder *Asker kommune* og *Oslo politidistrikt*, mener ordningen med ND bør evalueres. *Bergen kommune* mener erfaringene som gjøres i ND og "Tidlig ute" bør systematiseres og evalueres slik at en videreføring og videreutvikling i størst mulig grad blir kunnskapsbasert.

For så vidt gjelder innholdet i forslaget om tverrfaglige nemnder, understreker *Actis* at man bør etablere mer faste strukturer og ikke ad hoc-pregede ordninger som man har i dag. Actis mener man bør se på hvordan kommisjonen i Portugal har en litt annen meny av tiltak enn dagens påtaleunnlatelse. *Politiets Fellesforbund* og *Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)* kommenterer utvalgets forslag om at unge personer som eksperimenterer med narkotika i stedet for straff kan gis informasjon om farene ved bruk av narkotika. *Politiets Fellesforbund* understreker at det ikke er dokumentert at faktainformasjon er med på å påvirke den enkelte til å endre holdninger eller atferd når det gjelder bruk av narkotika, og mener kontroll- og hjelpemekanismer er viktigst i denne sammenheng. *SIRUS* mener utvalgets forslag på dette punktet bryter med grunntankene i gjeldende norsk narkotikapolitikk.

Gatejuristen, Fylkesmannen i Vest-Agder og *Trondheim kommune* er opptatt av at ventetiden for å få en sak opp for nemnda må være kort, og at de rusavhengige ikke må vente på oppfølgning fra hjelpeapparatet. *Gatejuristen, Fylkesmannen i Vest-Agder og Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon* pekte på at en nemnd i seg selv vil ha liten verdi om ikke behandlingskapasiteten økes betraktelig. Gatejuristen uttalte i den forbindelse at

> *"[e]n nemndsordning med tilbud om behandling og oppfølgning som alternativ til straff, forutsetter at behandlingstilbudet utbygges, slik at alle de som ønsker behandling frivillig kan få det når de trenger det. Først da vil det gi mening å tilby behandling som et alternativ til straff."*

Flere høringsinstansene understreker viktigheten av tverrfaglig samarbeid. *KRÅD* etterlyser ved dagens ordning en plikt for politiet til å informere helsevesenet og en plikt for helsevesenet til å kontakte rusmisbrukere når problemene er åpenbare. *Fylkesmannen i Vest-Agder* påpeker at mange kommuner har SLT-tiltak (samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak), hvor det finnes mye kunnskap om miljøer som er utsatte når det gjelder rus og kriminalitet, og mener dette vil være nyttig viten for en

nemnd. *Nasjonalt Folkehelseinstitutt* bemerker at en rekke brukere får sitt første møte med politiet ved at de pågripes ved mistanke om påvirket bilkjøring, og mener behandlingstilbud knyttet til førerkortsanksjoner antagelig kunne utnyttes langt mer konstruktivt enn det som er forholdet i dag.

Bergen kommune mente at alternativ straffegjennomføring styrkes betraktelig hvis brukeren får mulighet til å få tett oppfølgning av en tillitsperson. Også *Stiftelsen Rusfritt Miljø* anbefaler at brukeren får en kontaktperson som kan være til hjelp og støtte, gjerne en tidligere rusmisbruker som er garantert rusfri.

For så vidt gjelder organiseringen av en tverrfaglig nemnd, ønsker *Os kommune* en sterkere lokal/kommunal forankring, mens *KRÅD* ser for seg en utvikling av en nemnd innenfor strafferettspleien. *Det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo* påpeker at utvalgets forslag om nemnd er noe uklart ettersom det anbefales tilknytning til helsesektoren, mens nemnder er et begrep innen sosiallovgivningen. *Kriminalomsorgen region nord* mener forslaget om en tverrfaglig nemnd reiser en rekke spørsmål som bør avklares:

> *"Det fremstår som uklart i hvilket omfang utvalget ser for seg etablert nemnder; skal det foreligge nemnd i hver kommune, i byer av en viss størrelse osv.? Før det innføres en nemndordning som eksisterer i Portugal må det kartlegges hvorvidt Norge er sammenlignbar med Portugal, i forhold til blant annet befolkningstetthet og narkotikaproblemer. Det fremstår også som uklart hvem som eventuelt skal avgjøre om en person skal følges opp av en nemnd eller straffeforfølges. Er det påtalemyndigheten eller domstolen? Det er snakk om personer som "tas av politiet", så det er ikke tale om situasjoner hvor kun helsevesenet er kjent med at en person er rusbruker. Vil det være aktuelt med kun en sjanse til å få en nemndordning, eller skal samme person kunne få nemndordning flere ganger? Skal personer som tidligere er bøtelagt/straffet for bruk og oppbevaring av narkotika kunne få nemndordning? Skal rusbrukeren samtykke til nemndordning, og hva om han ikke samtykker? Hva skjer hvis rusbrukeren ikke overholder de anbefalinger og beslutninger som tas av nemnden? Er det da nemnden, politi/påtalemyndighet eller domstolene som skal foreta seg noe? Det er viktig at unnlatelse av å forholde seg til nemnden får konsekvenser, hvis ikke vil en slik ordning ikke få noen legitimitet."*

Flere høringsinstanser er opptatt av at nemndene må tilfredsstille krav til rettssikkerhet. *Actis, Blå kors Fellesorganisasjonen* og *Psykiatrien i Vestfold* mener sanksjonskompetansen bør tilligge justissektoren, ettersom det kan skape rettssikkerhetsproblemer dersom dette skal tillegges en egen nemd. *Kristiansand kommune* mener man bør se på samhandlingsformer mellom justis- og helsesektor som kan ivareta de hensyn og oppnå de fordelene man ønsker ved å innføre en nemndsordning. *Gatejuristen* fremhever viktigheten av å kartlegge rettssikkerheten ved en slik ordning:

> *"Det vil være nødvendig å utrede grensedragning mot tvangsbestemmelser i helselovgivning og straffebestemmelser, for å sikre klarhet i nemndenes juridiske grunnlag. Det vil blant annet være viktig at en slik nemndsordning oppfyller kravene til fair trial i EMK artikkel 6."*

Riksadvokaten er inne på samme problemstilling og utdyper:

> *"Fra et strafferettslig utgangspunkt er det naturlig å peke på det problematiske i at den foreslåtte nemnden - som etter det en forstår skal være et organ for helse- og sosialmyndighetene - ved "gjentatte pågripelser" skal kunne ta i bruk sanksjoner som bøter, meldeplikt og samfunnsstraff. Straff kan som kjent bare idømmes av domstolene, jf. Grunnloven § 96, og etter en rettferdig rettergang, jf. EMK art. 6. nr. 1. Dette er ikke berørt av utvalget."*

Oslo statsadvokatembeter og *Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)* påpeker at forslagene om oppfølging og opprettelse av tverrfaglige nemnder istedenfor straff reiser vanskelige avgrensningsproblemer i forhold til våre internasjonale forpliktelser. *Oslo statsadvokatembeter* forklarer:

> *"I henhold til "Samarbeidskonvensjonen" av 1988 er Norge forpliktet til å straffesanksjonere besittelse av narkotika dersom formålet er salg, jf. artikkel 3a (i) og (iii). Når situasjonen er at brukeren også er selger (på detaljnivå), blir forholdet til konvensjonen problematisk. Embetet advarer mot at man ved utveier foretar en delvis avkriminalisering av narkotikakriminaliteten, uten at dette utredes vesentlig grundigere enn utvalgets forslag."*

1.4.4 Fellesspørsmål

Enkelte uttalelser, herunder *Folkeaksjonen, LOSU, LUHM, Kirkens Bymisjon* og *Oslo Statsadvokatembeter* problematiserer tvangsaspektet som et etisk dilemma. *LOSU* understreker at dette kan gjøre det vanskelig for ungdomstiltaket å oppnå tillit i ungdomsmiljøene generelt, og at viktige samarbeids- og tillitsrelasjoner mellom ungdomsarbeider og ungdom kan svekkes. Fra *Kirkens bymisjons* høringsuttalelse hitsettes:

> *"Vi støtter gode tiltak for at mennesker som trenger det skal få tilgang til behandling. Vi mener likevel at de prinsipielle utfordringene ved å koble en strafferettslig inngangsport sammen med helse – og sosialfaglige tilnærminger bør utforskes nærmere. Det er et relevant spørsmål om det er meningsfylt å betrakte behandling eller bestemt oppfølgning som frivillig når/dersom alternativet er straff."*

Foreningen for en human narkotikapolitikk uttaler følgende:

> *"Vi er skeptiske til forslaget om at rusbrukeren skal samtykke i et behandlingsopplegg eller andre former for kontroll og oppføling som alternativ til straff, ettersom dette i realiteten ikke er noe samtykke, men snarere tvang (kall en spade for en spade). Det samme gjelder "ruskontrakter"."*

For så vidt gjelder målgruppen for alternative reaksjoner, viser Bærum *kommune, Fellesorganisasjonen, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Oslo statsadvokatembeter* og *Psykiatrien i Vestfold* til at det kan være vanskelig å trekke et skille mellom bruk og besittelse og småskalasalg. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler følgende:

> *"Dersom ordningen [med tverrfaglige nemnder] opprettes i Norge bør man likevel vurdere å inkludere også de som kjøper og selger, der de selv også er brukere. De fleste med et manifest rusproblem må finansiere sitt forbruk delvis gjennom salg."*

Fra *Psykiatrien i Vestfolds* uttalelse hitsettes:

> *"Slik saken fremstilles, mener vi det blir et kunstig skille mellom brukere og "småselgere". Vi anser stort sett at dette er de samme personene. Småselgere bør derfor kunne få et alternativt tilbud når forebygging av avhengighet er en målsetting."*

Vestfold politidistrikt understreker at deres kontakt med og anledning til å intervenere overfor brukere er avgjørende for å få tak i bakmenn.

Flere høringsinstanser, herunder *Gatejuristen, Os kommune* og *Fylkesmannen i Vest-Agder* mener forslagene er egnet til å fange opp de yngste brukerne og gi dem en vei ut av rusmisbruket. *Barneombudet* fremhever at det kan være svært uheldig å komme i kontakt med straffeapparatet i ung alder, eksempelvis gjennom påtale og anmerking i strafferegisteret, og at myndighetene derfor bør tilstrebe alternative reaksjonsformer når et barn har begått et lovbrudd. *Helse Vest RHF* påpeker at det foreligger gode erfaringer fra flere steder i landet på bruk av alternative straffereaksjoner for unge som eksperimenterer med narkotika. *Kriminalomsorgen region nord* bemerker imidlertid at det fremstår som noe uklart om utvalgets forslag om alternative reaksjonsformer er begrenset til å gjelde barn og unge, eller er ment å omfatte alle personer som tas for bruk og besittelse av narkotika.

Enkelte høringsinstanser er opptatt av at det ved reaksjonsfastsettelsen må legges vekt på hvor alvorlig det straffbare forholdet er. *Stiftelsen Golden Colombia* mener det er sannsynlig at en manglende differensiering av ulike typer narkotiske stoffer har ført til problemene en erfarer i dag, og at fremtidens politikk bør være langt mer differensiert enn dagens. *Folkeaksjonen LUHM* er bekymret for at umotiverte cannabisbrukere skal oppta kapasitet tiltenkt de som virkelig ønsker og trenger det. *Foreningen for en human narkotikapolitikk* anbefaler at politiet må skille mellom tilfeller som er en unik engangshendelse, og i de tilfellene hvor det er grunn til bekymring. Der det ikke er grunn til bekymring, bør man ikke foreta seg noe. *Actis* og *Nasjonalt folkehelseinstitutt* mener det kan være behov for et register av reaksjonsformer, avhengig av hvor problematisk narkotikabruken er. Fra *Actis* høringsuttalelse hitsettes:

> *"Betydningen av reaksjonsformene er ulik avhengig av målgruppen. For problembrukere har generell avskrekking i seg selv ingen vesentlig effektivt; forebygging kan ha en begrenset betydning, mens behovet er stort for behandling. Men også for denne gruppen kan spesifikke sanksjoner og restriksjoner ha en avskrekkende virkning og sikre mot rusbruk innen rammen av et hjelpeprogram. For eksperimenterende brukere kan avskrekking ha en viktig rolle å spille for å forhindre fortsatt bruk og bidra til adferdsendring. Reaksjonsformer som påtaleunnlatelse bør for denne gruppen ha en rolle som sekundærforebyggende tiltak / tidlig intervensjon og blant annet tilbyd rådgivning og oppfølgning."*

Helsedirektoratet og *Hordaland statsadvokatembeter* påpeker at ordningen kan kompliseres fordi personer som står i en rusmisbrukssituasjon ofte begår alvorlig vold- og vinningskriminalitet for å finansiere misbruket. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er også inne på dette. *Helsedirektoratet* mener det derfor er nødvendig at vurderingen av hvilke tiltak som skal rettes inn mot disse personene ikke overlates til behandlingsapparatet alene, men at politi og påtalemyndighet tar del i en eventuell nemndordning. *Hordaland statsadvokatembeter* beskriver problemet:

> *"Et moment som kan bidra til at dette tiltaket kan være komplisert å gjennomføre, er at det pr. i dag er få som sitter fengslet ene og alene for besittelse av narkotika til eget bruk. De fleste som har et narkotikaproblem har også begått vinningskriminalitet, og det er ofte vinningskriminaliteten som er årsaken til ubetinget fengselsstraff. Dette bidrar til at det kan være komplisert å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret, da mange vil måtte straffes for annen kriminalitet enn narkotikakriminaliteten."*

For så vidt gjelder registrering i strafferegisteret, mener *Riksadvokaten* man bør se nærmere på hvilke reaksjoner som skal anmerkes. *Actis* påpeker at det må registreres et sted at en person har vært bruker av narkotika dersom vedkommende siden skulle ønske et yrkesvalg der dette er relevant av sikkerhetshensyn. *Forsvaret* er inne på det samme og uttrykker bekymring for at bortfall av påtale og anmerkning i strafferegisteret kan medføre en trussel mot sikkerheten i Forsvaret.

Enkelte høringsinstanser bemerker at forslagene trolig vil kreve betydelige ressurser. *KRÅD* fremhever særlig at forslaget om en tverrfaglig nemnd er et ressurskrevende tiltak som vil kreve opplæring av dommere og ansatte i hjelpeapparatet. *Gatejuristen* påpeker imidlertid at en nemndsordning vil kunne spare rettssystemet for mange saker, og også kan være et kostnadseffektivt alternativ til å føre saker i rettssystemet. Samtidig uttaler Gatejuristen at forslaget kan medføre positive samfunnsøkonomiske effekter ved at mennesker raskere kan hjelpes ut av rus og inn i arbeidslivet.

2. BEGREPSBRUK

2.1 Avkriminalisering, legalisering og nedkriminalisering

Begrepene avkriminalisering, nedkriminalisering og legalisering er ofte en kilde til forvirring. Det er likevel en grunnleggende forskjell mellom disse tre begrepene. *Avkriminalisering* innebærer at straffetrusselen fjernes, slik at overtredelser ikke lenger er straffbare. Likevel vil de aktuelle handlingene fremdeles være forbudt, og kan eventuelt møtes med administrative sanksjoner. Til forskjell innebærer en *legalisering* at lovforbudet fjernes, og det etableres et legalt marked for omsetning, gjerne underlagt lovregulering og restriksjoner. *Nedkriminalisering* på sin side innebærer at straffenivået reduseres eller at gjeldende straffereaksjoner erstattes med mindre inngripende reaksjonsformer.

Som nevnt i punkt 1.3, er det ikke en del av arbeidsgruppens mandat å vurdere hvorvidt det bør finne sted en avkriminalisering av mindre alvorlige narkotikalovbrudd. I dette ligger at en heller ikke vil komme inn på spørsmålet om legalisering. For så vidt gjelder nedkriminalisering stiller dette seg noe annerledes. Det har vært Vi har vært vitne til en varsom nedjustering av straffenivået for flere typer av narkotikalovbrudd de senere år, særlig for narkotikalovbrudd knyttet til egen bruk, jf. nærmere punkt 9.2. Dette har også gitt seg utslag i en mer utstrakt bruk av forelegg. Å betegne dette som en nedkriminalisering, vil ikke være å ta munnen for full.

Når arbeidsgruppen nå foreslår alternative reaksjoner for mindre alvorlig narkotikakriminalitet, kan en tenkes å bli møtt med at dette innebærer en nedkriminalisering av denne lovbruddskategorien.
Slik arbeidsgruppen ser det, gir det liten mening å sammenligne de tradisjonelle straffereaksjonene og de alternative reaksjoner som foreslås i dette høringsnotatet ut fra et slikt perspektiv. Siktemålet med arbeidsgruppens forslag er å yte målrettet bistand til de som har et problemfylt forhold til narkotika. Kjernen i forslagene er å gi "straff som virker" – herunder å adressere det reelle problemet som er narkotikabruken.

2.2 Bruk, problematisk bruk og avhengighet

Når det gjelder forholdet til narkotika, finnes det et bredt spekter med totalt avhold på den ene siden og problematisk/skadelig bruk og avhengighet på den andre siden. Ettersom brukerne er en heterogen gruppe, kan det imidlertid by på utfordringer å oppstille klare

definisjoner. Hva menes med eksperimentering, problematisk/skadelig bruk og avhengighet?

I NOU 2003: 4 *Forskning på rusmiddelfeltet* s. 15 uttales følgende:

> *"Rusmiddelbrukere kan deles i tre grupper: Måteholdsbrukere, misbrukere og avhengige. Med måteholdsbrukere forstår vi personer som aldri eller svært sjelden opplever problemer pga av sin bruk, eller som påfører andre problemer. Med misbrukere forstår vi personer som gjentatte ganger både selv erfarer problemer pga av sin bruk av rusmidler, og som påfører andre problemer. Med rusmiddelavhengige forstår vi personer som ikke greier å styre sitt forbruk av rusmidler, og som selv opplever problemer pga av denne avhengigheten, samtidig som de skaper problemer for andre. Mellom disse tre gruppene av brukere går det ingen klare skiller; en bruker kan vandre mellom alle tre typer av rusmiddelbruk, og skader kan også inntreffe for alle nivåer av rusmiddelinntak."*

Skillet mellom bruk og misbruk er vanskelig å trekke, og det er ulike meninger om den nærmere grensedragningen. Fra noen hold hevdes det at grensen mellom bruk og misbruk bør trekkes ut fra hva som anses som sosialt og kulturelt akseptert. Basert på en slik forståelse kan all illegal bruk av narkotika karakteriseres som misbruk, enten det er tale om eksperimentell bruk, sporadisk kontrollert bruk eller overdreven og hyppig bruk av narkotiske stoffer. Slik arbeidsgruppen ser det, kan en slik begrepsbruk virke unødig stigmatiserende. Det er gruppens syn at en bør tilstrebe bruk av nøytrale betegnelser, og en vil derfor ikke benytte betegnelsen misbruk i det følgende. Det er likevel slik at de konsekvenser narkotikabruk medfører for den enkelte og samfunnet varierer betydelig, og avhenger blant annet av hvor ofte, hvilken type og mengde stoff, dets sammensetning, hvordan det inntas, og de beveggrunner som for den enkelte fører til bruken. Disse momentene vil være relevante når en vurderer hvilke alternative reaksjoner som bør være tilgjengelig for den enkelte, jf. nærmere punkt 11 nedenfor. Slik arbeidsgruppen ser det, bør en derfor se hen til de problemer narkotikabruken innebærer for brukeren selv og omgivelsene når en fastlegger hva som utgjør problematisk narkotikabruk.

Problematisk/skadelig bruk er ikke nødvendigvis det samme som avhengighet. Bruk av narkotiske stoffer som ikke er fysisk vanedannende, slik som LSD, kan ha atskillige negative konsekvenser. Det er samtidig grunn til å understreke at avhengighet er et komplekst begrep. En skiller gjerne mellom fysisk avhengig (som kjennetegnes ved at stoffet brukes for å unngå abstinenssymptomer, som svette, gåsehud, skjelvinger,

muskelkramper, diaré, kvalme eller brekninger) og psykisk avhengighet (som kjennetegnes av at en har sterkt behov for å gjenoppleve rusens gode virkning, eller at en ønsker å ta stoffet for å unngå psykiske plager, som uro, rastløshet og angst, når rusen går tilbake (ofte beskrevet som "selvmedisinering"). Rusmiddelavhengighet er ingen klart definert tilstand, verken nevrobiologisk eller klinisk. Verdens Helseorganisasjon (WHO) skiller mellom skadelig bruk av rusmidler og avhengighet av rusmidler, hvor avhengighet er en sammensatt og mer alvorlig tilstand enn skadelig bruk, jf. diagnosesystemet ICD-10. Nevnte diagnosesystem ble i januar 1997 tatt i bruk som klassifikasjonssystem for psykiatriske lidelser og sykdommer i Norge. ICD-10 foreskriver at minst tre av følgende seks kriterier må være oppfylt for at en skal kunne tale om avhengighet: En sterk lyst eller følelse av tvang til å innta middelet; problemer med å kontrollere bruken: mengde, tid, eller å slutte; abstinensproblemer; toleranse; gir avkall på andre fornøyelser/interesser på grunn av bruk, bruker tid for å komme seg igjen etter bruken, eller bruker tid for å skaffe midlet; fortsatt bruk til tross av gjentatte negative konsekvenser. Arbeidsgruppen vil basere seg på denne definisjonen i det følgende.

3. HOVEDLINJER I ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG

3.1 Innledning

Det er samfunnets ansvar å fange opp og yte hjelp til utsatte og sårbare grupper. Forslagene til arbeidsgruppen er ment å bidra til at personer med rusmiddelproblemer, eller som står i fare for å få slike problemer, tilbys hjelp, snarere enn å ilegges tradisjonelle strafferettslige reaksjoner. Kjernen i forslagene er at straffereaksjonene skal skreddersys til den enkelte lovbryter. Spørsmålet om det bør finne sted en avkriminalisering av mindre alvorlige narkotikalovbrudd har ikke vært omfattet av arbeidsgruppens mandat. En har således lagt til grunn at befatning med narkotika er og skal være straffbart.

Arbeidsgruppen går inn for at narkotikabrukere bør kunne få tilbud om alternative reaksjoner dersom de har begått nærmere bestemte narkotikarelaterte lovbrudd. Det er arbeidsgruppens forslag at ordningens primære nedslagsfelt bør være bruk og besittelse av narkotika, jf. legemiddelloven § 24 første ledd, jf. § 31 annet ledd, og oppbevaring av små kvanta til egen bruk og salg av små kvanta for å finansiere egen bruk, jf. straffeloven § 162 første ledd. En holder likevel muligheten åpen for at også annen mindre narkotikarelatert kriminalitet kan omfattes av ordningen der særlige grunner taler for det. De alternative reaksjonene vil særlig være aktuelle for unge narkotikabrukere, men arbeidsgruppen ønsker ikke å stille opp noen aldersmessige begrensninger.

Slik arbeidsgruppen ser det, bør reaksjonene være fleksible og tilpasses lovovertrederen og hans situasjon. Arbeidsgruppen tar til orde for et tosporet system, hvor det kan være tale om enten en kortvarig intervensjon i form av en *motivasjonssamtale* eller et *intervensjonsprogram* som strekker seg over noe tid. Som fellesbetegnelse for de to tiltakene benyttes begrepet "intervensjoner". Arbeidsgruppen tar ikke til orde for å innføre en ny straffereaksjon, men antar at det er mest hensiktsmessig å implementere disse reaksjonene som vilkår for en betinget straffereaksjon, primært en betinget påtaleunnlatelse, sekundært en betinget dom.

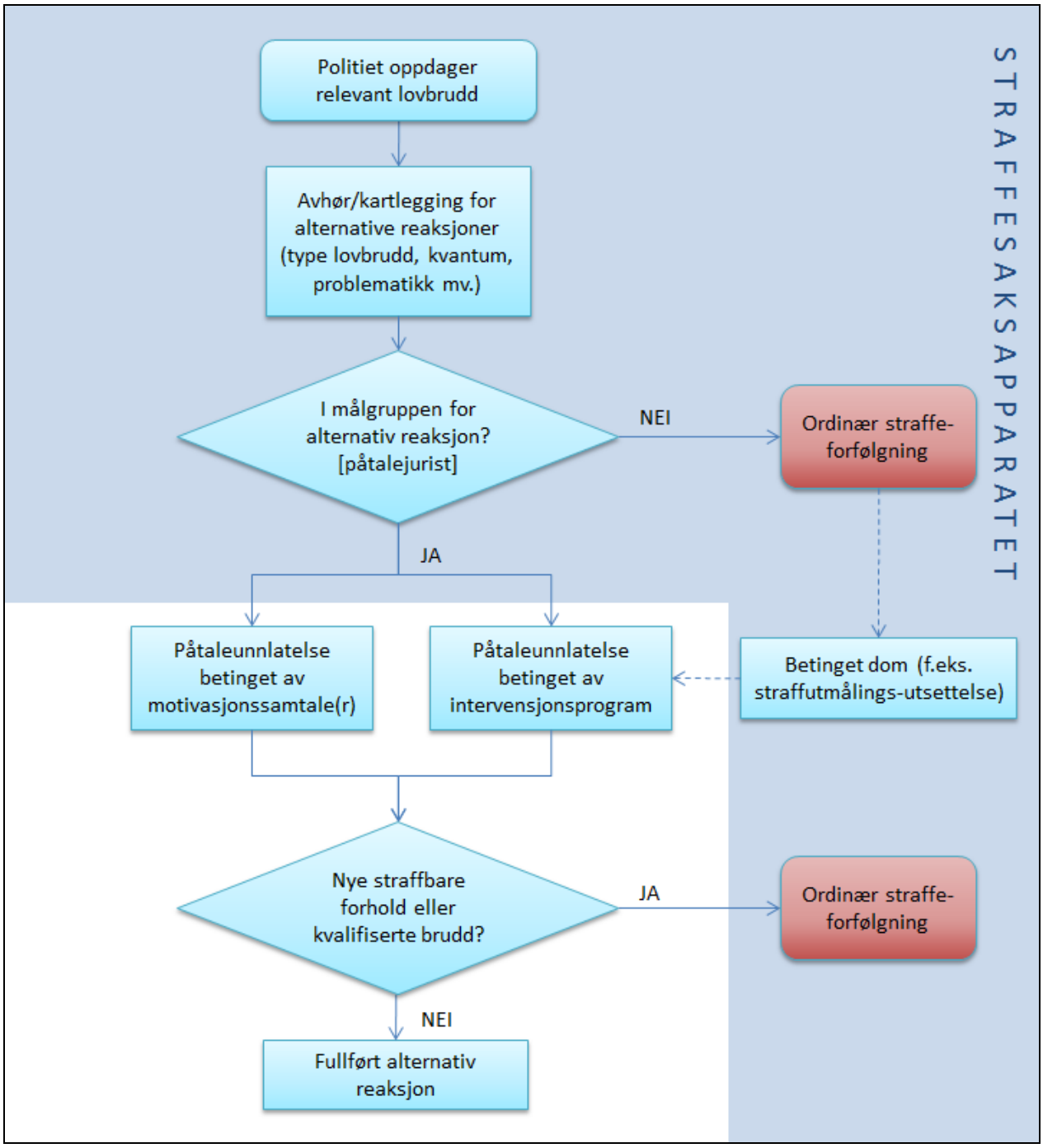
Reelt sett innebærer arbeidsgruppens forslag en nærmere konkretisering og oppfølging av forslag 3 og 4 i Stoltenberg-utvalgets rapport. Men snarere enn å etablere en ny organisatorisk struktur, slik Stoltenberg-utvalget foreslo, går arbeidsgruppen inn for å videreutvikle ordninger som allerede eksisterer, og som har vært prøvd ut i visse politidistrikt. Det er gruppens syn at intervensjonsprogram enklest kan gjennomføres innenfor rammene av ordningen med *oppfølgingsteam*, underlagt konfliktrådets

organisasjon. De som velger alternative straffereaksjoner i form av intervensjoner, får tilgang til det ordinære tjenesteapparatet. Tanken er å gripe inn og bidra til å forebygge narkotikabruk så tidlig som mulig, eller bidra til at en rusmiddelavhengig lovovertreder får adekvat hjelp.

Valget mellom motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram vil, etter arbeidsgruppens forslag, avhenge av den enkeltes forhold til narkotika. Lovovertredere som tilsynelatende ikke har, eller står i umiddelbar fare for å utvikle, rusproblemer, har ikke behov for tett oppfølging over tid. For å forebygge at rusproblemer oppstår eller utvikler seg, går arbeidsgruppen inn for at denne gruppen bør få tilbud om en kort intervensjon i form av en *motivasjonssamtale* (se punkt 15). For lovovertredere som antas å ha et mer omfattende narkotikamisbruk, foreslår arbeidsgruppen å legge til rette for oppfølging over tid, i form av et *intervensjonsprogram* (se punkt 13 og 14).

Når intervensjoner inntas som vilkår for betinget påtaleunnlatelse, vil politiet og påtalemyndigheten ha vurdert og funnet at lovovertrederen er i målgruppen for alternative reaksjoner, og at vedkommende er en egnet programdeltaker. Det vil også foreligge samtykke til en slik alternativ reaksjon fra lovbryteren. Når saken unntaksvis kommer opp for retten, har denne tilsvarende anledning til å avsi betinget dom med vilkår om intervensjoner. I slike tilfeller vil påtalemyndigheten normalt ha gjort seg opp en mening om alternative reaksjoner før sak reises, forberedt saken med sikte på en slik reaksjon og lagt ned påstand om det i en begjæring om tilståelsesdom, eventuelt under en hovedforhandling etter at tiltale er tatt ut. Vanligvis vil forsvareren ha samarbeidet med påtalemyndigheten om denne løsningen.

Figur 1: Oversikt over arbeidsgruppens forslag



3.2 Nærmere om intervensjonsprogram

Arbeidsgruppens forslag om intervensjonsprogram er en samtykkebasert del av en strafferettslig reaksjon for personer som har begått mindre alvorlige narkotikaovertredelser. Lovbryteren blir gjennom særvilkår i en betinget påtaleunnlatelse eller betinget dom pålagt tett oppfølging av ressurspersoner som har forpliktet seg i en tidsbegrenset periode til å delta i gjøremål til lovbryterens beste. Med ressurspersoner menes her relevante instanser som bidrar i henhold til sitt lovverk. Også lovovertrederens eget nettverk mobiliseres. Arbeidet bygger på prinsipper og verdier hentet fra restorative justice og de erfaringene som foreligger med oppfølgingsteam for ungdom som begår alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Arbeidet forutsetter et tverretatlig samarbeid på ulike forvaltningsnivåer.

Noe stikkordsmessig vil reaksjonen gå ut på at lovovertrederen skal delta i ett eller flere møter med en koordinator og koordineringsgruppe tilknyttet konfliktrådet. Koordineringsgruppen og lovovertrederen skal i fellesskap utarbeide rammene for en plan med siktemål å rehabilitere narkotikabrukeren – en såkalt intervensjonsavtale. Kommunen må trekkes inn ved utarbeidelsen av avtalen, for å sikre koordinering opp mot individuell plan, hvor en slik foreligger. Videre må det avklares om lovovertrederen skal henvises til spesialisthelsetjenesten for vurdering av rett til behandling for sine rusproblemer. Når rammene for intervensjonsavtalen er klarlagt, skal det utpekes et oppfølgingsteam som skal sørge for at detaljene i avtalen klarlegges, og at de enkelte tiltakene følges opp.

Koordineringsgruppen er ment å være en fast gruppe bestående av representanter fra ulike forvaltningsorganer. Koordineringsgruppen bør ha minst én deltaker med særlig kompetanse på rusmiddelbruk og tiltak for rusmiddelavhengige. Også politiet bør delta i koordineringsgruppen, og når lovovertrederen er under 18 år, er det naturlig at barnevernet deltar.

Rammene for intervensjonsavtalen fastsettes ut fra den enkelte lovbryters behov for tiltak. Avtalen kan inneholde vilkår om urinprøvetaking eller andre kontrolltiltak. For øvrig kan relevante tiltak være opplæring og informasjon, nettverksbygging, oppfølging av skolegang og eventuelt rusbehandling. Foruten vilkår som foranlediger tjenester fra det offentlige, kan intervensjonsprogrammet inneholde vilkår som programdeltakeren selv er ansvarlig for å gjennomføre, slik som å pleie kontakt med familie og nettverk. De offentlige tiltak vil basere seg på eksisterende tjenester, både i kommunal og statlig regi. Slik sett utløser ikke intervensjonsavtalen andre tjenester en de den enkelte likevel har

rett til i kommunen eller spesialisthelsetjenesten. Arbeidsgruppen legger ikke opp til at koordineringsgruppen skal ha vedtakskompetanse. Det vil fremdeles være de respektive forvaltningsorganer som avgjør hvilke tiltak den enkelte skal tilbys.

Det er ikke koordineringsgruppen som skal ha det daglige ansvaret for oppfølging av hver enkelt lovbryter, til dette formål etableres et oppfølgingsteam. Oppfølgingsteamet er en ad hoc-organisasjon som bare fungerer i den tiden intervensjonsavtalen varer. Teamet kan bestå av representanter for offentlige etater, men også av personer som står lovovertrederen nær, slik som familiemedlemmer eller andre støttepersoner. Hvem som trekkes inn i oppfølgingsteamet, avhenger av hva slags tiltak som er nedfelt i intervensjonsavtalen. Det er normalt koordineringsgruppen og koordinatoren som foreslår teamdeltagere, men hensikten er at lovovertrederen og koordineringsgruppen i fellesskap avgjør hvem som skal inngå i oppfølgingsteamet.

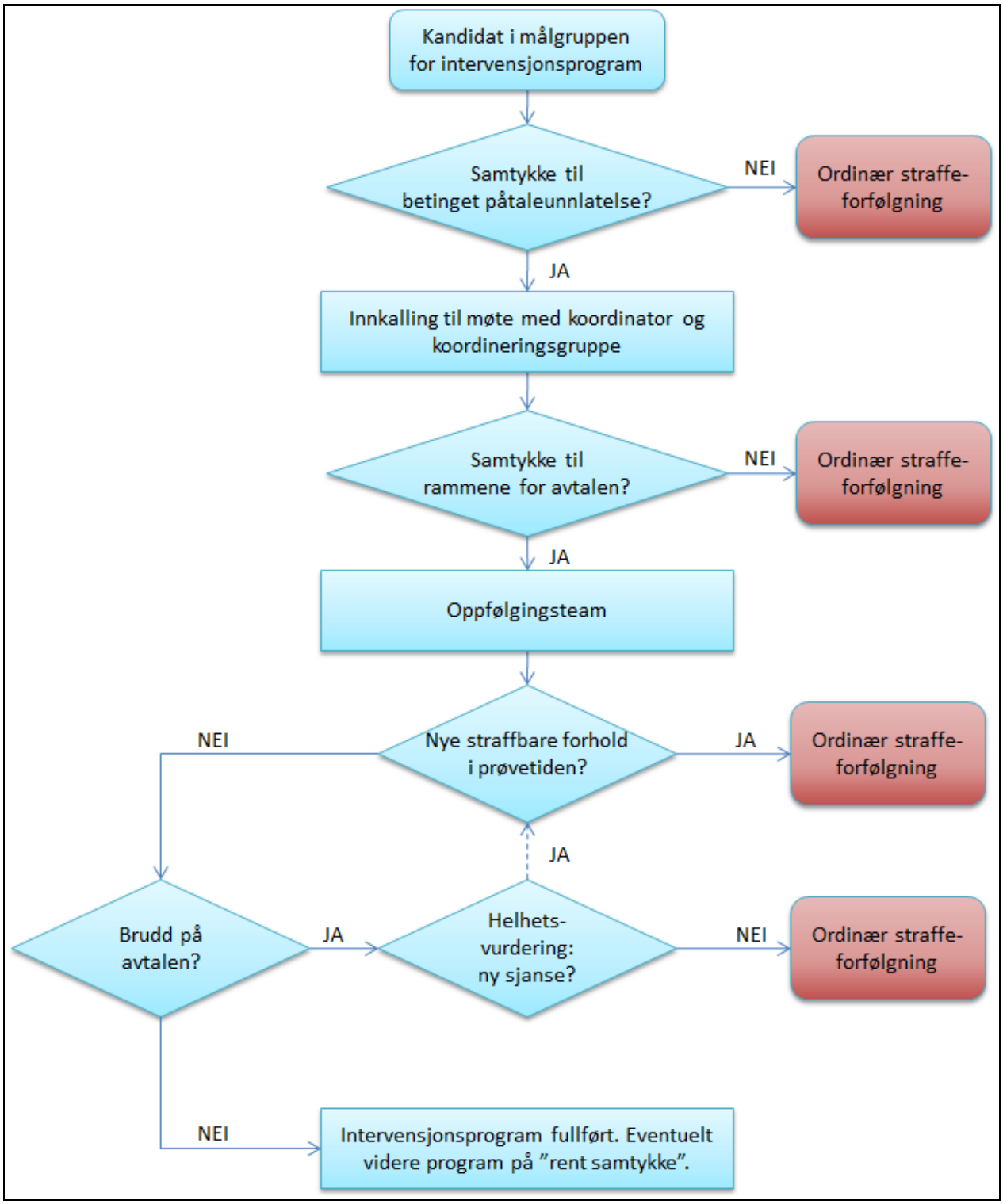
Intervensjonsavtalen kan justeres underveis i gjennomføringen ettersom deltakeren gjør fremskritt eller nye behov og utfordringer kommer til syne. Ettersom rammene for intervensjonsavtalen er utarbeidet av koordineringsgruppen og deltakeren i fellesskap, må deltakeren også trekkes inn ved senere endringer i avtalen.

Hvis deltakeren ikke overholder de vilkår som er satt i intervensjonsavtalen, kan vedkommende innkalles til en innskjerpingssamtale, hvor formålet er å motvirke nye brudd. Dette kan også innebære endringer i avtalen. Dersom deltakeren på tross av samtalen ikke lykkes i å gjennomføre programmet, kan koordineringsgruppen sende bruddmelding til påtalemyndigheten, som deretter kan beslutte å reise tiltale/utferdige forelegg, eventuelt begjære straff fastsatt ved betinget dom i form av straffutmålingsutsettelse og/eller fullbyrdet ved betinget dom i form av fullbyrdingsutsettelse. Avgjørelsen om å ta vedkommende ut av programmet tas ut fra en samlet vurdering, hvor en rekke forhold vil spille inn, herunder hva bruddene består i, vedkommendes samarbeidsvilje, om man ser noen progresjon, hvilken fase vedkommende er i mv.

Dersom programdeltakeren har gjennomført de fastsatte tiltakene ved utløpet av programperioden, har vedkommende oppfylt det vilkåret som var satt for betinget påtaleunnlatelse eller dom, og det er således bare resten av prøvetiden som gjenstår. Det innebærer at det kun er ny straffbar handling fra lovbryteren som kan utløse den betingede reaksjonen.

Etter fullført intervensjonsprogram, kan programdeltakeren fremdeles ha behov for nødvendige statlige og kommunale tjenester. I slike tilfeller kan det være nødvendig at vedkommende fortsetter med det tilbudet som gjennom intervensjonsprogrammet er gjort tilgjengelig. Dette vil trolig være situasjonen for enkelte lovovertredere, ettersom de aktuelle tiltakene kan ha lenger varighet enn intervensjonsavtalen.

Figur 2: Oversikt over arbeidsgruppens forslag til intervensjonsprogram



3.3 Nærmere om motivasjonssamtale

Også motivasjonssamtalen i arbeidsgruppens forslag er en samtykkebasert del av en strafferettslig reaksjon for personer som har begått mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Lovbryteren blir gjennom særvilkår i en betinget påtaleunnlatelse eller dom pålagt å delta i en eller flere samtaler, hvor formålet er å bistå personen med å innse at hans rusmiddelbruk medfører risiko og å oppmuntre ham til å redusere eller avslutte bruken. Metodikken med korte intervensjoner er kjent og anbefalt av FNs World Health Organization (WHO), og er evaluert og vurdert med gode resultater.

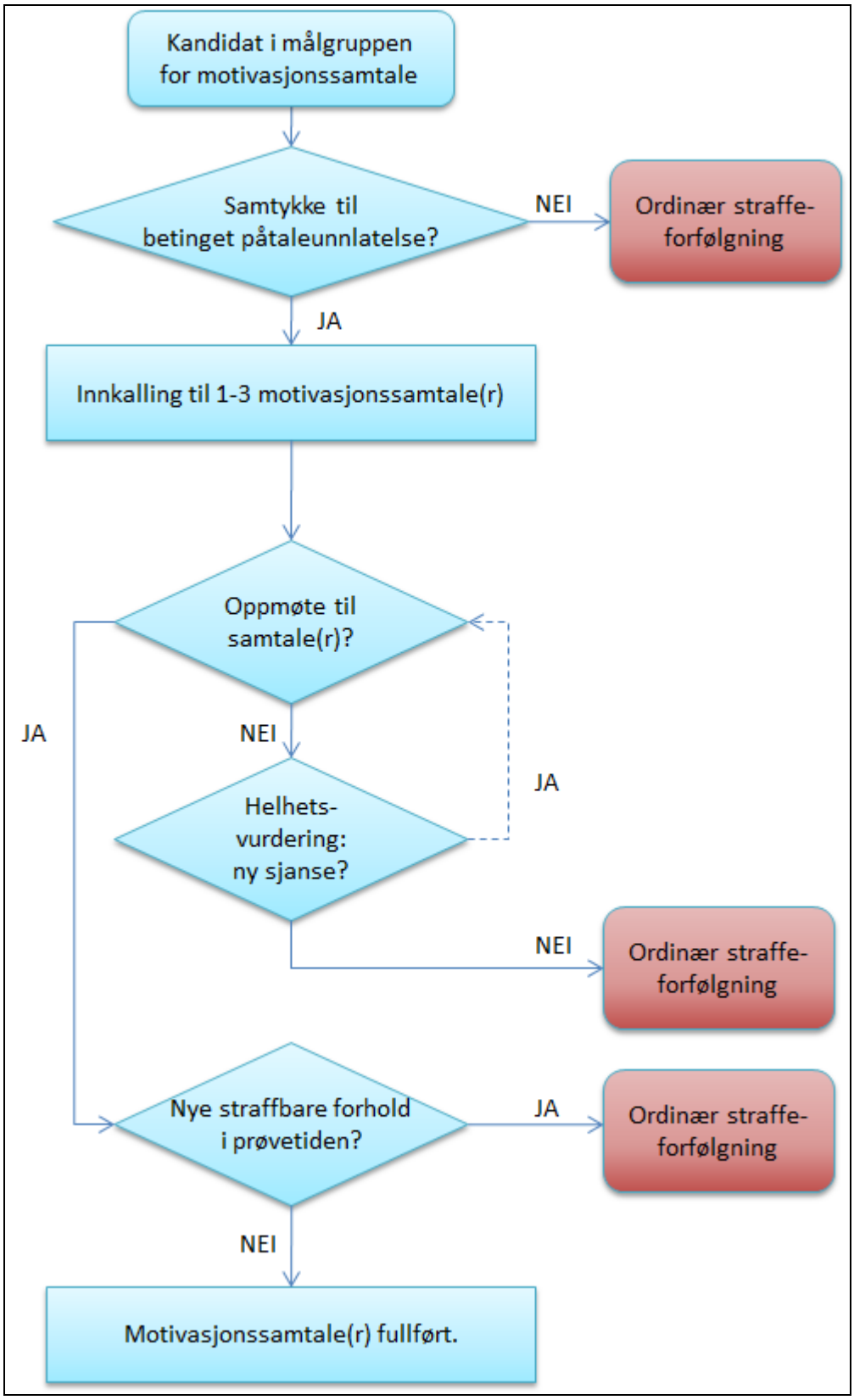
De typiske kandidatene for en slik samtale vil være unge mennesker som har forsøkt narkotika noen ganger. Arbeidsgruppen antar at de fleste av de som får tilbud om intervensjoner vil være i målgruppen for motivasjonssamtale, heller enn intervensjonsprogram. Motivasjonssamtalens innhold og varighet tilpasses den enkelte lovovertreder og dennes behov, men reaksjonen vil som hovedregel bestå av én til tre samtaler. Forut for motivasjonssamtalen skal deltakerne gjennomføre egenrapportering, og resultatet av denne vil bidra til å avgjøre hvor mange samtaler som er påkrevd.

Motivasjonssamtalen gjennomføres som utgangspunkt av en egnet representant fra politi- eller helsevesen. Arbeidsgruppen tar likevel til orde for at koordineringsgruppen bør kunne gjennomføre samtalen der dette anses hensiktsmessig. Samtalene bør være basert på en forskningsbasert metodikk som er dokumentert virksom. For å sikre en faglig høy kvalitet er det nødvendig at vedkommende representant innehar den nødvendige faglige kompetansen.

Dersom lovovertrederen ikke etterlever de vilkår som er satt, eksempelvis ved at han unnlater å møte til en eller flere av samtalene, skal han få en advarsel. Hvis vedkommende på tross av advarselen ikke evner å gjennomføre vilkåret om motivasjonssamtale, kan påtalemyndigheten beslutte å ta ut tiltale eller ilegge forelegg, eventuelt begjære straffen fastsatt og/eller fullbyrdet.

Både ved betinget påtaleunnlatelse og betinget dom, er det stilt som vilkår at lovovertrederen ikke begår nye straffbare forhold i prøvetiden. Når lovovertrederen har gjennomført motivasjonssamtalen, vil prøvetiden således gjenstå. Ved gjennomført motivasjonssamtale, kan deltakeren likevel få tilbud om frivillige oppfølgingssamtaler dersom det påvises et behov. Dette vil i så fall inngå som en del av det ordinære tjenestetilbudet til de relevante etatene.

Figur 3: Oversikt over arbeidsgruppens forslag til motivasjonssamtale



3.4 Behovet for intervensjoner i straffesporet

3.4.1 Behovet for intervensjonsprogram

Personer med rusmiddelproblemer kan ha rett til behandling og andre hjelpetiltak uavhengig av kriminalitet. Sannsynligvis er mange av de som tas for mindre alvorlige narkotikalovbrudd allerede kjent av hjelpeapparatet, og hjelpe- og oppfølgingstiltak kan være iverksatt. Den hjelp som ytes, og de hjelpeinstanser som er involvert, vil i slike tilfeller være de samme før og under et intervensjonsprogram, om enn med individuelle variasjoner. Både helse- og sosialtjenesten og barnevernet har de senere årene lagt betydelig vekt på å velge ut og konsentrere innsatsen om hjelpetiltak og metodikk som kan dokumentere effekt. I utgangspunktet vil mange av de samme tiltakene være aktuelle også som ledd i et intervensjonsprogram. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det foreligger behov for en alternativ reaksjon i straffesporet, når det allerede eksisterer et behandlingstilbud for denne gruppen.

Det er likevel arbeidsgruppens syn at intervensjonsprogrammet vil kunne være et viktig bidrag i rehabiliteringen av rusmiddelbrukere. Mange rusmiddelbrukere erkjenner ikke sine egne problemer, og er i liten grad motivert til aktivt å søke hjelp eller behandling. Når vedkommende stilles overfor strafferettsapparatet, vil han måtte forholde seg til egen rusmiddelbruk og ta stilling til om han ønsker behandling og bistand. Deltakere i intervensjonsprogrammet forplikter seg i form av en avtale, og motivasjonen for å fortsette opplegget når det oppleves som tungt, vil derfor kunne være større. Videre vil intervensjonsprogrammet innebære en tett og kontinuerlig oppfølging og rehabiliteringsprosess, som kan bedre utsiktene til suksess. I tillegg er det også andre insentiver knyttet til å fullføre et intervensjonsprogram, ettersom det blant annet vil kunne få betydning for innholdet i en senere politiattest og adgangen til å få førerkort (se punkt 13.11).

3.4.2 Behovet for motivasjonssamtale

Siktemålet med motivasjonssamtalen er å identifisere og håndtere et narkotikaproblem på et så tidlig tidspunkt at problemet forsvinner eller blir redusert med begrenset innsats. De som er i målgruppen for motivasjonssamtalen, blir ofte ikke fanget opp av helsevesenet og møtt med tidlig intervensjon. Enkelte unge som prøver ut narkotika fanges opp av politiet, og blir kalt inn til bekymringssamtale, se nærmere punkt 15.3.1 nedenfor. Det er likevel arbeidsgruppens syn at dette ikke gjør motivasjonssamtalen overflødig som reaksjon. For det første er ikke motivasjonssamtalen begrenset til ungdom under 18 år, slikt tilfellet er

for bekymringssamtalen. For det andre er motivasjonssamtalen ment å være spesifikt rettet inn mot narkotikabruk, og det skal benyttes en utprøvd og kunnskapsbasert samtalemetodikk. Videre vil arbeidsgruppens forslag om motivasjonssamtale være langt mer forpliktende og omfattende enn det bekymringssamtalen er i dag, ettersom motivasjonssamtalen inntas som vilkår ved betinget påtaleunnlatelse eller betinget dom.

3.5 Formålet med de foreslåtte intervensjoner

Formålet med de nyordninger arbeidsgruppen foreslår, vil i første rekke være å endre lovovertrederens holdning til rusmidler og derved hindre at han bruker narkotika påny. Det er grunn til å vente at slike intervensjoner vil gi bedre resultater enn en ordinær reaksjon med bøtestraff eller betinget dom uten vilkår om intervensjoner, og dessuten vil myndighetene være nøye med utvelgelsen av de mest motiverte kandidater til intervensjonstiltakene. Men en må være varsom med uten videre å trekke den slutning at mindre tilbakefall etter gjennomført program eller samtale enn etter en ordinær straffereaksjon nødvendigvis betyr at førstnevnte er langt mer effektivt til å forebygge residiv. Et viktig forhold vil her være at utgangspunktet for deltakelse i program eller samtale er et samtykke fra lovovertrederens side. Og da er det ikke gitt at en sammenligning med lovbrytere som ikke samtykker vil være relevant, i det man kan anføre at disse gjennomgående vil ha en dårligere prognose. Arbeidsgruppen vil i denne forbindelse understreke at formålet med å innføre en nyordning med intervensjoner ikke bare vil være å hindre tilbakefall til stoffbruk. Det har også en egenverdi og kan sies å være ledd i en human sosial- og kriminalpolitikk at det gis et adekvat tilbud til hjelpetrengende lovbrytere, helst flere ganger i løpet av den livsfase hvor vedkommende bruker narkotika.

DEL II: DAGENS SITUASJON OG GJELDENDE RETT

4. STRAFF, BEHANDLING OG RESTORATIVE JUSTICE

4.1 Straffens formål og funksjon

Begrepet straff er tradisjonelt definert som et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av en lovovertredelse, i den hensikt at det skal føles som et onde (jf. Rt. 1977 s. 1207). Denne definisjonen kan i dag stå som det alminnelige uttrykk for straff som juridisk begrep, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 77.

En inngående drøftelse av hensiktsmessige strafferettslige reaksjoner for rusmiddelbrukere foranlediger en redegjørelse for hva som er formålet eller formålene med straff. For å kunne mene noe om hvordan det bør straffes, må det tas utgangspunkt i hva som søkes oppnådd med straffen. De ulike tilnærminger til straffens begrunnelse rubriseres gjennomgående ut fra hva som anses å være straffens hovedformål. En deler gjerne teoriene om straffens formål inn i to hovedgrupper: absolutte og relative straffeteorier. Mens de absolutte straffeteorier tar utgangspunkt i straffen som gjengjeldelse, begrunner de relative straffeteorier bruk av straff med de positive fremtidige virkninger som kan oppnås. Slik sett kan det sies at førstnevnte teori er tilbakeskuende, mens sistnevnte er fremadskuende.

I dag inntar de absolutte straffeteorier en forholdsvis tilbaketrukket plass. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) uttaler Justisdepartementet at det gir dårlig mening å si at formålet med straffen er gjengjeldelse. På s. 77 i nevnte proposisjon uttaler departementet at

> *"Departementet legger til grunn at straffens formål etter dette må være å styre atferd i fremtiden, og herigjennom å bidra til et samfunn og en sameksistens som en ut fra gjeldende verdiprioriteringer anser som ønskelig. Selve straffeinstitusjonen har således forebyggelse – prevensjon som sitt formål. Prevensjonsformålet er dobbelt: å forebygge uønsket atferd og å forebygge sosial uro i kjølvannet av uønsket atferd som likevel måtte skje."*

Straffens tilsiktede virkninger kan etter dette deles inn i tre hovedgrupper: individualpreventive virkninger, allmennpreventive virkninger og opprettholdelsen av den sosiale ro.

Med straffens individualpreventive virkning siktes det til straffens evne til å påvirke den enkelte lovovertreder til avstå fra nye lovbrudd i fremtiden. Her skiller en gjerne mellom

straffens uskadeliggjørende, avskrekkende og forbedrende funksjon, jf. nærmere Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) s. 78-79. Med straffens uskadeliggjørende funksjon menes at en lovbryter blir fysisk forhindret fra å begå ny kriminalitet mens straffens fullbyrdes. Denne virkningen av straff er først og fremst knyttet til de frihetsberøvende straffartene fengsel og forvaring, her taler man om inkapasiteringseffekt. Men også reaksjoner i frihet kan ha en uskadeliggjørende virkning. Når den domfeltes kriminalitet er knyttet til bestemte geografiske områder, kan for eksempel samfunnsstraff og betinget fengsel som inneholder en betingelse om og overvåking av at den domfelte ikke oppholder seg utenfor eller innenfor et nærmere angitt område, ha en betydelig uskadeliggjørende virkning. Rent økonomiske reaksjoner vil derimot normalt ikke virke uskadeliggjørende.

Den avskrekkende virkning oppstår når lovbryteren får merke konsekvensene av et lovbrudd, og dermed velger å avstå fra fremtidige straffbare handlinger. Den avskrekkende effekten av å bli straffet er vanskelig å måle. Mange forhold vil kunne ha betydning for i hvilken grad en idømt straff virker avskrekkende, herunder straffens art og omfang, i hvilken utstrekning den utmålte straff oppleves som inngripende av den domfelte, og av om lovbruddet er styrt av rasjonelle overveielser, impulser eller avhengighet.

Straffens forbedrende – eller resosialiserende – virkning oppstår når domfelte tar inn over seg at handlingen var gal. Også denne virkningen er vanskelig å beregne, og vil trolig avhenge av straffegjennomføringens nærmere innhold. Det kan synes som om lovgiverne i den senere tid har lagt større vekt på straffens forbedrende virkning. Det følger av straffegjennomføringsloven § 3 første ledd at kriminalomsorgen ved gjennomføringen "skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger".

Med allmennprevensjon siktes det til evnen til å påvirke andre til ikke å begå lovbrudd. Tanken er at man ved å stille opp og håndheve en straffetrussel, motvirker lovbrudd blant allmennheten. Også allmennprevensjonen er todelt. En skiller gjerne mellom straffens avskrekkende virkning og den vanedannende og holdningsskapende virkningen i samfunnet.

Straffens avskrekkende virkning er langt på vei den samme som ved individualprevensjonen. Men her følger virkningen av den generelle mulighet for å bli straffet, og ikke av frykten for å bli straffet igjen. Allmennprevensjon forutsetter således at straffetrusselen er kjent. Graden av avskrekking vil variere ut fra typen lovbrudd, og har

størst relevans for lovbrudd som foretas etter en overveid beslutning. I hvilken utstrekning straffen virker preventivt basert på slike rasjonelle overveielser, henger blant annet sammen med oppdagelsesrisiko og hvor streng reaksjon som forventes, og hvilke sosiale sanksjoner som er knyttet til strafforfølgningen for den aktuelle type lovbrudd.

Den siste allmennpreventive virkning er den vanemessige lovlydighet eller den holdningsskapende virkning. En straffetrussel kan over tid ha en vanedannende effekt, slik at normer følges uten at den enkelte reflekterer over om handlingen er straffbar og over risikoen for å bli oppdaget. Videre kan en straffetrussel tenkes å styrke moralske normer som allerede er befestet, motvirke at befestede normer går i oppløsning, eller påvirke befolkningens innstilling til de normer som beskyttes med straff, og dermed bidrar til å danne ny holdninger.

Den tredje tilsiktede virkning – opprettholdelsen av den sosiale ro – har sin opprinnelse i gjengjeldelsesteoriene, og knytter seg til den atferdsregulerende virkning det har at lovbrudd blir straffet. Mange opplever at det er lettere å forsone seg med det å være offer for et lovbrudd dersom gjerningsmannen straffes. I forlengelsen av dette kan straff, i alle fall dersom denne oppfattes som rettferdig og forholdsmessig, bidra til at selvtektsnivået holdes nede, dvs. at ofrene avstår fra privat rettshåndhevelse. Uavhengig av om straff og strafforfølgning har noen preventiv virkning, kan straff derfor være formålstjenlig fordi den viser krenkede at det blir reagert mot lovbruddet. I den grad en videre krets har følt lovbruddet som en fredskrenkelse, kan straffen ha den sosiale funksjon at befolkningen føler seg trygg og beskyttet, og at "rettferdigheten har seiret".

Begrunnelsene for å straffe har betydning ikke bare for legitimering av strafferettsinstituttet som sådan, men også ved valg av reaksjonsformer og i straffutmålingen i hver enkelt sak. Utgangspunktet for valg av reaksjon er hvor alvorlig den straffbare handlingen er. Men også lovbryterens individuelle forhold kan ha stor betydning for domstolens valg av reaksjon. Regjeringens narkotikapolitikk legger til grunn at en vellykket tilnærming, forutsetter en balansert tilnærming, hvor hensynet til reaksjon og forebygging må avveies mot individuelle hensyn og enkeltmenneskers behov for hjelp, ivaretakelse, behandling og rehabilitering samt skadereduksjon, jf. Ot.prp. nr. 59 (2008-2009) *Om lov om endringer i midlertidig lov 2. juli 2004 nr. 64 om prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsloven) m.m.* punkt 8. Hensynet til rehabiliteringen av en domfelt med narkotikaproblemer vil i henhold til Høyesteretts praksis kunne være avgjørende for valg av reaksjon, jf. blant annet Rt. 2003 s. 208. Vektlegging av rehabilteringshensynet er et utslag av de to sider av straffens

individualpreventive formål. Dette formålet kan tilsi at domfelte må ha en streng reaksjon for å avskrekke vedkommende fra senere forgåelser. Når lovbruddet er et utslag av et narkotikaproblem, kan de individualpreventive hensyn imidlertid også tilsi at vedkommende bør delta i et behandlingsopplegg eller lignende. Avveiningen vil i slike tilfeller som oftest stå mellom den alminnelige rettsbevissthet og de allmennpreventive hensyn på den ene side og de individualpreventive hensyn på den annen side. Men også hensynet til samfunnet taler i slike tilfelle for en straffutmåling som ivaretar hensynet til domfeltes rehabilitering. Dersom vedkommende får avhjulpet sitt rusproblem, fjernes en vesentlig motivasjon for å begå nye lovbrudd. Denne tilnærmingen har betydning når en vurderer målgruppen for alternative reaksjoner, jf. punkt 12 nedenfor.

Kriminalomsorgens straffegjennomføring har et bredere formål enn formålet med straffen. For kriminalomsorgen er det sentralt å ivareta samfunnets sikkerhet og å bidra til mindre fremtidig kriminalitet gjennom individuelle forebyggende tiltak, jf. St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* s. 20. Stortingsmeldingen ble fremlagt av Regjeringen 26. september 2008. Meldingen skisserer grunnleggende strategier for kriminalomsorgen i de neste fem til ti år. Et hovedbudskap er at straffen skal virke, ved at samfunnets trygghet økes både gjennom uskadeliggjøring av farlige lovbrytere, og i form av å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet gjennom bedre rehabilitering og vellykket integrering i samfunnet. "Straff som virker" innebærer samfunnsbeskyttelse både på kort og lang sikt. Et høyt sikkerhetsnivå gir lite risiko for ny kriminalitet under gjennomføringen av straffen, men en brå overgang til frihet medfører høy risiko for tilbakefall. Hel eller delvis straffegjennomføring i samfunnet, for eksempel i form av samfunnsstraff eller gjennom ulike former for soningsprogresjon, gir på lang sikt den beste samfunnsbeskyttelsen. Redusert tilbakefall til ny kriminalitet krever mange ulike tiltak. Det er nødvendig både å gjøre noe med levekårene til de domfelte og å tilby tiltak som bidrar til endring i den domfeltes holdning og problemløsningsatferd, eksempelvis gjennom miljøarbeid og programvirksomhet.

4.2 Særlig om straff og behandling

En viktig målsetting med samfunnets reaksjoner overfor lovbrytere er rehabilitering og dermed forebygging av ny kriminalitet. I denne sammenheng står behandling sentralt. Synet på behandling som del av straffegjennomføringen har imidlertid vært skiftende.

Den norske straffeloven av 1902 ble ansett som en europeisk milepæl, i den forstand at loven var basert på et ideal om individualprevensjon. Domstolene fikk en vid adgang til å

vurdere individuelle forskjeller hos overtrederne, men maksimen var fortsatt effektivt samfunnsforsvar.

I første halvdel av 1900-tallet ble troen på behandling av lovbrytere skrittvis mer dominerende, og etter annen verdenskrig skjøt behandlingsoptimismen virkelig fart i Norge. Sentral var barnevernsloven av 1953, som understreket behandlingsideologien for unge lovbrytere, og Fengselsreformkomiteens innstilling fra 1956, som munnet ut i fengselsloven av 1958. I innstillingen het det at "frihetsberøvelsen bør bygge på en individuell behandling som tar sikte på å fremme den domfeltes tilpasning i samfunnet og motvirke tilbakefall til forbrytelser".

Behandlingsoptimismen var på sitt sterkeste utover 1960-tallet. Den rådende oppfatning var at alle lovovertredere kunne behandles. Bruk av ubetinget fengsel ble redusert til fordel for påtaleunnlatelse, bøter eller betingede reaksjoner. Anstaltene ble også åpnet for diverse behandlingsprofesjoner, slik som psykologer, psykiatere, sosionomer og miljøarbeidere.

Fra 1960-årene ble behandlingsideologien imidlertid også kritisert fra flere hold. I NOU 2008: 15 *Barn og straff* er oppfatningene oppsummert slik:

> *"Kritikken mot rehabiliterende behandling gikk delvis ut på at (1) behandling ikke hadde en tilstrekkelig avskrekkende effekt; (2) at den ikke var en egnet kompensasjon for skyld; (3) at den var for usikkert i forhold til å beskytte allmennheten eller (4) at den var for kostnadskrevende. En annen type kritikk gikk ut på at (1) kriminalitet er et sosialt problem snarere enn et spørsmål om individuell patologi; (2) behandling ofte bygger på en medisinsk modell for sosialt avvik som vedlikeholder stigmatisering av målgruppen og (3) at behandling er uforenlig med straff og derfor en umulighet i fengsler og i andre tiltak der ungdom tvangsplasseres. Denne kritikken konkluderte med at kriminalitet er et sosialt problem, som ikke egner seg for behandling."*

Til grunn for kritikken lå empiriske undersøkelser som viste at behandlingen ikke hadde de tilsiktede virkninger. På bakgrunn av utenlandske undersøkelser konkluderte Nils Christie i 1961 med at valg av tiltak og reaksjoner ikke hadde særlig betydning for tilbakefallsmuligheten. I rusforebyggende sammenheng kan nevnes Anders Bratholms undersøkelse fra Opstad arbeidshus (publisert 1964). Bratholm viste at de innsatte var

gjengangere som etter løslatelse fortsatte sitt alkoholmisbruk og deretter ble satt inn på nytt.

Vel så viktige som de empiriske undersøkelsene var visse verdimessige oppfatninger. For det første ble behandling opplevd som integritetskrenkende. Behandlingen tok ofte form av særreaksjoner og annen tidsubestemt straff, og det opplevdes som mer inngripende enn regulær straff. For det andre ble slik behandling oppfattet som i strid med likhets- og forholdsmessighetsbetraktninger, fordi reaksjonen ikke nødvendigvis sto i forhold til den overtredelsen man var funnet skyldig i.

Slik sett var 1960- og 70-årene preget av behandlingspessimisme. Betegnende er St.meld. nr. 104 (1977-1978) *Om kriminalpolitikken*, som slo fast at "[d]en optimisme som lå bak behandlingstankegangen […] er det vanskelig å opprettholde i dag".

Mot behandlingspessimismen har det imidlertid blitt anført at det man kalte behandling knapt var noe annet enn å sette nye betegnelser på gammel praksis: ettersom reell behandling ikke hadde vært prøvd, var det også forhastet å avskrive behandlingsideologien. Og selv om behandling tapte terreng som begrunnelse for straff, overlevde til en viss grad tanken om behandling som del av straffegjennomføringen: også innenfor et system hvor straffen ble utmålt etter objektive (og ikke individuelle) kriterier, kunne behandling under fullbyrdelsen motvirke tendenser til prisonisering og virke humaniserende overfor de innsatte.

I den senere tid har pendelen svingt tilbake fra de absolutte ytterpunkter, og holdningen synes i dag å være en mer nøktern oppfatning av at "noe virker". I St.meld. nr. 23 (1991-1992) *Om bekjempelse av kriminalitet* heter det blant annet at "[r]isikoen for tilbakefall til ny kriminalitet vil kunne reduseres ved å tilføre de innsatte kunnskaper, ferdigheter, normer og kultur under fengselsoppholdet".

De siste 20 årene har diskusjonen vært preget av den såkalte "what works"-tilnærmingen, slik denne vokste frem på 1990-tallet. Sentralt i "what works"-tilnærmingen står tre hovedprinsipper, som er gjengitt slik i St.meld. nr. 37 (2007-08) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*:

> *"1. Kartlegging av risikonivå og tilpassing av tiltakets intensitet til dette nivået*
> *2. Kartlegging av behov som i henhold til forskningslitteraturen bidrar til kriminell atferd (kriminogene faktorer)*

3. Ta hensyn til responsivitet: tilpasse tiltakets gjennomføring til den det er rettet mot"

Tilnærmingen er i stort grad basert på såkalte meta-studier, og det er fortsatt atskillig metodisk strid rundt "what works"-forskningen og virkningen av rehabilitering og behandling. De to hovedbudskapene i St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* er like fullt samfunnstrygghet og rehabilitering. Meldingens del III er i sin helhet viet rehabilitering i vid forstand:

> *"Straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Det innebærer blant annet å rehabilitere bedre […] God rehabilitering krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjonen, med gode virkemidler både innenfor og utenfor fengsel. Det krever også en mer planmessig gjennomføring av straffen, med kontinuitet og koordinering av tiltak i en 'sømløs' straffegjennomføring, uten skott mellom fengsel og friomsorg, og med et tett samarbeid med andre virksomheter."*

Samtidig fremhever meldingen at rehabiliteringsformål ikke må komme i konflikt med prinsippet om likhet for loven. Utviklingen på 1990- og 2000-tallet kan samlet gi grunnlag for å hevde at det har skjedd en revitalisering av behandlingsideologien. Imidlertid kan det også anføres at behandlingen nå begrunnes i hensynet til samfunnsvern og ikke i hensynet til den enkelte overtreder.

4.3 Restorative justice

Begrepet "restorative justice" ble først introdusert på 70-tallet, og betegner en alternativ måte å håndtere lovbrudd på. Begrepet er ikke lett å oversette til norsk, men tidvis brukes begreper som "gjenopprettende rett" eller "forsoningsjustis". Ettersom dette ikke er fullt ut dekkende, benytter man gjerne "restorative justice" også på norsk.

Stikkordsmessig kan en si at restorative justice er en teori som vektlegger gjenoppretting av skaden som er oppstått som følge av en kriminell handling. Tanken er at alle som er berørt av et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltakerne snakker om hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres. Praksis og program innenfor denne tradisjonen har som målsetting å holde gjerningspersonen ansvarlig for de straffbare handlinger og redusere tilbakefall til ny kriminalitet.

I Norge har vi lenge tatt i bruk restorative justice-løsninger som et alternativ eller supplement til straff. Konfliktrådet er hovedleverandør av restorative justice i Norge. Mest brukt er overføring av straffesaker til konfliktrådet uten at det er tatt ut tiltale, jf. straffeprosessloven § 71 a. Konfliktrådsbehandling kan også benyttes som særvilkår ved betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, eller som del av en samfunnsstraff, jf. straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c. Behandlingen av slike saker skjer enten ved mekling mellom gjerningspersonen og fornærmede eller ved stormøter der også andre berørte deltar.

En er vitne til et stadig økt fokus på bruk av restorative justice-løsninger. Det fremgår av kriminalmeldingen 2008 at "tilbud om restorative justice bør ha en sentral plass i fremtidens måte å reagere på lovbrudd på" (s. 164). Som ledd i oppfølgningen av NOU 2008: 15 *Barn og straff*, har departementet foreslått at barn som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet skal kunne idømmes en særskilt ungdomsstraff, bestående av et ungdomsstormøte og en ungdomsplan, jf. nærmere Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* kapittel 10. Proposisjonen ble fremmet i statsråd 24. juni 2011, men er ennå ikke behandlet av Stortinget. Justisdepartementet har videre nedsatt en arbeidsgruppe for økt bruk av konfliktråd. Gruppen har fått i oppdrag å vurdere hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden. Arbeidsgruppen skal presentere sine vurderinger og forslag til endringer i lovverket i en rapport som skal leveres i september 2011.

Restorative justice-løsninger retter oppmerksomheten både mot gjerningsmann, offer og det bredere samfunn. Ettersom narkotikalovbrudd gjerne omtales som "offerløs" kriminalitet, kunne en trekke den slutning at slike løsninger ikke kan anvendes. En slik posisjon anlegger en for snever tolkning av offerbegrepet, og overser det faktum at narkotikabruk krenker grunnleggende verdier i samfunnet og fører med seg vesentlige skader. Narkotikabruk har ikke bare konsekvenser for brukerens familie og sosiale miljø, men også for samfunnets økonomi og den generelle trygghet og velferd. I tillegg er det nær sammenheng mellom narkotikabruk og annen kriminalitet. Ettersom det ikke er noen fornærmet i tradisjonell forstand ved narkotikalovbrudd, kan en tenke seg en løsning hvor familiemedlemmer, myndighetspersoner eller samfunnsrepresentanter deltar i restorative justice-løsninger og forteller om de konsekvenser slike lovbrudd fører med seg.

5. SAMHANDLINGSREFORMEN: ØKT FOREBYGGENDE INNSATS

Samhandlingsreformen vektlegger at en større del av innsatsen skal rettes mot forebygging og folkehelsearbeid. Målet er å "tenke helse" i alt en gjør. Målrettet innsats og gode fellesskapsløsninger er avgjørende for et godt og inkluderende leve- og oppvekstmiljø.

Det er en klar sammenheng mellom rusmiddelavhengighet, helseskader, sosiale problemer og redusert levestandard. Det er et stort potensial i å komme tidlig i kontakt med de som er i ferd med å utvikle helseproblemer og å identifisere personer med risikofaktorer. Opptrappingsplanen for rusfeltet (2007-2012) har en rekke tiltak rettet mot forebygging av rus, herunder styrking av arbeidet mot illegale rusmidler. Samhandlingsreformen vektlegger en økt innsats på forebygging, se Prop. 90 L (2010-2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*, Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)* og Meld. St. 16 (2010-2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)*.

Samhandlingsreformen er en viktig plattform også for alternative reaksjonsformer ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Stoltenbergutvalget vektlegger i sin rapport at målet må være å hindre at rusmisbrukere utvikler og forblir i avhengighet. De understreker at fokuset hele tiden må være å forebygge og hjelpe.

Forebyggende innsats deles gjerne inn i tre strategier, avhengig av målgruppene for tiltakene: befolkningsrettede strategier, strategier rettet mot risikogrupper og strategier rettet mot grupper med identifiserte problemer. De tre strategiene korresponderer i stor grad med de etablerte begrepene primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Innenfor rusfeltet anvendes i dag begrepene universell, selektiv og indikativ forebygging (jf. tilråding fra Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruks rapport (EONN)).

Befolkningsrettede strategier (*universell forebygging*) er generelt forebyggende arbeid som retter seg mot befolkningen som helhet eller mot store heterogene grupper som ikke er definert ut fra noen risikovurdering, eksempelvis alle barn. Målet er å hindre at samfunnsproblemer oppstår. Strategier rettet mot risikogrupper (*selektiv forebygging*) er innsats som retter seg mot grupper hvor det finnes høy risiko for at vansker kan oppstå, eller hvor det allerede er tendenser til slike vansker. Strategier rettet mot grupper med

identifiserte problemer (*indikativ forebygging*) er innsats som forsøker å hindre, snu eller begrense konsekvensene av et etablert problem eller en negativ utvikling som har oppstått. Målet vil ofte være å begrense, stabilisere eller motvirke en forverring av situasjonen, eller å forebygge tilbakefall. Det er ikke noe skarpt skille mellom disse tre formene for forebygging, og de er heller ikke gjensidig utelukkende.

Det trekkes ofte et skille mellom tidlig intervensjon og behandling. Når en person ut fra gjeldende retningslinjer anses å ha en alvorlig lidelse eller sykdom har vedkommende rett til nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Slik helsehjelp kan enten være somatisk, psykisk, tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, eller en kombinasjon av disse.

Tidlig intervensjon favner imidlertid hovedsakelig om det som ovenfor er omtalt som selektiv forebygging. Det handler om å gripe inn før selve problemet er fullt utviklet. Siktemålet er å identifisere og håndtere et problem på et så tidlig tidspunkt at problemet forsvinner eller blir redusert med begrenset innsats. Slike intervensjoner kan være utformet med sikte på å motvirke en konkret problematferd, som narkotikabruk.

Forskning har identifisert en rekke risikofaktorer som kan føre til narkotikaproblemer. Mens noen risikofaktorer er forbundet med egenskaper hos den enkelte, eksempelvis psykiske lidelser, er andre forbundet med forhold i familien eller i de nære omgivelsene. I tillegg er det identifisert en rekke beskyttelsesfaktorer som kan bidra til å forhindre at narkotikaproblemer oppstår eller utvikler seg. Også disse kan være knyttet til vedkommende selv eller til familie eller omgivelser. Tidlig intervensjon handler om å redusere risikofaktorene og styrke beskyttelsesfaktorene.

6. BISTAND OG BEHANDLINGSTILBUD FOR NARKOTIKABRUKERE I NORGE

6.1 Generelt om bistands- og behandlingsansvaret

Rusproblemer kan ramme mennesker i alle aldersgrupper og lag av befolkningen. Hvordan rusproblemer viser seg, varierer fra person til person. Det kan avhenge av hvilke rusmidler en bruker, og om en har andre problemer i tillegg. Kommunale sosial- og helsetjenester kan gi brukere råd og veiledning og henvise til ulike hjelpetiltak og behandling. Også brukerens familie og pårørende kan kontakte sosial- og helsetjenestene for råd og veiledning.

Kommunen har ansvar for alle innbyggere, uavhengig av alder, etnisk bakgrunn og funksjonsnivå. Tjenestene er generelle og gjelder for alle. Den enkeltes individuelle behov skal være grunnlaget for tjenestetilbudet. Tilbudet til personer med rusproblemer vil således avhenge av vedkommendes situasjon. Kommunen har ansvaret for å forebygge og tilby kommunale tjenester for personer med rusproblemer, og har en generell plikt til å gi råd og informasjon om hvilke tjenester som tilbys. De kommunale helse- og sosialtjenestene har som mål å tilrettelegge tjenestene slik at mottakerne blir i stand til mestre eget liv. De mest sentrale tilbudene i kommunen for målgruppene i dette arbeidet er de kommunale helse- og omsorgstjenestene, det lokale NAV-kontoret/sosialtjeneste, fastlege, helsesøster/helsestasjon og psykisk helsearbeid.

Både sosialtjenesten, NAV-kontoret i kommunen og lege kan henvise til tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten. Det vil da være spesialisthelsetjenesten som foretar en nærmere vurdering av om den henviste har rett til nødvendig helsehjelp og derved rett til behandling for sitt rusproblem. Det vil være opp til spesialisthelsetjenesten å vurdere hvilken type behandling som vil være mest hensiktsmessig. Kommunen skal følge opp personer med rusproblemer under poliklinisk behandling og både før, under og etter behandling eller opphold i institusjon.

Kommunen har ansvaret for å gi råd, veiledning og hjelp til rusmiddelavhengige og deres pårørende. Kommunen skal sørge for et egnet omsorgsopplegg når det er behov for det, herunder kontakt med primærhelsetjenesten eller andre tjenester. Kommunen har et gjennomgående og koordinerende ansvar for å følge brukeren og se til at de nødvendige tiltak gjennomføres.

Alle innbyggere kan selv velge sin fastlege. Barn under 16 år har stort sett samme fastlege som mor. De som ønsker å benytte en lege som ikke er knyttet til fastlegeordningen, står fritt til å gjøre det.

Det psykiske helsearbeidet i kommunen skal bidra til å fremme selvstendighet og tilhørighet hos mennesker med psykiske vansker og lidelser. Det skal styrke deres evne til å mestre eget liv. I tillegg til fastlegetjenesten, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, har kommunene bygget opp en rekke andre tilbud til både barn, unge og voksne med psykiske vansker og lidelser. Dette kan for eksempel være oppsøkende team, støttesamtaler, praktisk bistand, samtalegrupper og ulike botilbud med individuelle tjenester. Mange kommuner har etablert gode nettsider med oversikt over hvor den enkelte kan få hjelp.

Tidligere var omsorg og behandling av rusmiddelavhengige et fylkeskommunalt ansvar. Ved rusreformen i 2004, ble ansvaret overført til staten ved de regionale helseforetakene. Med dette fikk de regionale helseforetakene et "sørge for"-ansvar for å tilby innbyggere i den enkelte helseregion behandling for sine rusproblemer. De regionale helseforetakenes ansvar er definert som "tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmisbruk", jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a første ledd nr. 5. Det betyr at tjenestene både har et sosialfaglig og et helsefaglig innhold.

Ved rusreformen fikk rusmiddelavhengige pasientrettigheter på lik linje med øvrige pasienter i spesialisthelsetjenesten. Når det er behov for rusbehandling i spesialsthelsetjenesten, er det enten kommunen eller legen som skal foreta henvisning. Alternativt kan vedkommende henvises fra andre deler av spesialisthelsetjenesten. Henvisningen skal sendes til egne vurderingsinstanser i spesialisthelsetjenesten, og rett til behandling skal vurderes innen 30 virkedager. For unge under 23 år med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, skal en slik vurdering foretas innen 10 virkedager, jf. ventetidsgarantien for barn og unge under 23 år.

Dersom det gis rett til nødvendig helsehjelp skal det – etter en individuell vurdering – fastsettes en frist for når behandling senest skal iverksettes. Denne fristen skal fastsettes på grunnlag av en rekke vurderingskriterier og skal også tilfredsstille kravet om medisinsk forsvarlighet. For personer under 23 år med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer skal den fastsatte fristen ikke overskride 65 virkedager.
Dersom pasienten er uenig i vurderingen eller fristdatoen som er fastsatt fra spesialisthelsetjenesten, kan vedkommende anmode spesialisthelsetjenesten om å vurdere

henvisningen på nytt. Blir anmodningen avvist, kan vedkommende klage til Helsetilsynet i sitt fylke.

Dersom pasienten ikke har fått den nødvendige helsehjelpen innen fastsatt frist, har vedkommende krav på et alternativt behandlingstilbud. Pasienten kan da henvende seg til HELFOs (Helseøkonomiforvaltningen) pasientformidling, som umiddelbart vil ta kontakt med institusjonen som har brutt fristen. Institusjonen får deretter ett døgns frist til å finne en ny behandlingsdato for pasienten. Denne behandlingsdatoen skal være innen 14 dager, og dersom dette ikke overholdes, henvender HELFOs pasientformidling seg til de behandlingsinstitusjonene som de har rammeavtaler med og bestiller behandling til pasienten. Regningen sendes til det sykehus som har brutt fristen.

Tverrfaglig spesialisert behandling omfatter polikliniske og ambulante/oppsøkende tjenester, avrusning/abstinensbehandling, akutt behandling, kortsiktig/intensiv døgnbehandling på 3-6 måneder, døgnbehandling på 6-12 måneder, døgnbehandling over 12 måneder samt legemiddelassistert rehabilitering (LAR). I tillegg kan rusmiddelavhengige holdes tilbake uten eget samtykke (jf. lov om sosiale tjenester §§ 6-2, 6-2a og 6-3, ny helse- og omsorgstjenestelov §§ 10-2, 10-3 og 10-4), og det er avsatt egne institusjoner til dette.

Legemiddelassistert rehabilitering (LAR) er et landsdekkende tilbud til langtids opiatavhengige når medikamentfri behandling er forsøkt uten positivt resultat. LAR-pasienter får substitusjonsbehandling (metadon, subtex eller suboxone), i tillegg til tett kommunal oppfølging dersom pasienten ikke er på døgninstitusjon. LAR er regulert gjennom en egen forskrift (se forskrift 18. desember 2009 nr. 1641), og nasjonale retningslinjer fra Helsedirektoratet fra 2010.

Også barnevernet har tilbud til unge under 18 år med rusproblemer, se nærmere punkt 6.2 nedenfor.

Som det fremgår ovenfor, har både den kommunale tjenesten og spesialisthelsetjenesten ansvar for å sikre tiltak overfor rusmiddelavhengige. Samhandlingsreformen tydeliggjør kommunenes helhetlige ansvar. Ny helse- og omsorgstjenesteloven er nå vedtatt av Stortinget, se Lovvedtak 63 (2010-2011), og trer i kraft 1. januar 2012. Den nye loven vil erstatte eksisterende kommunehelsetjenestelov og sosialtjenestelov, og stiller krav om helhetlige og koordinerte tjenester. Individuell plan er et viktig virkemiddel i så henseende. Det er personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester som har

rett til å få utarbeidet en individuell plan, og planen skal utarbeides etter samtykke fra bruker. Ny helse- og omsorgstjenestelov fastslår en plikt for kommunene til å oppnevne en koordinator til brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Koordinator skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte og sikre samordning og fremdrift i arbeidet med individuell plan. Også spesialisthelsetjenesten har et ansvar for å bidra til å utarbeide individuell plan for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

6.2 Barnevernets rolle og ansvar

Barneverntjenesten har som oppgave å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Barneverntjenesten er en av flere instanser som kan yte hjelp og støtte til barn med rusproblemer. Barn som tidlig eksperimenterer med rusmidler er særlig utsatt for å utvikle rusproblemer senere i livet. Et av målene til barnevernet er å avdekke rusproblemer hos barn tidlig og sette i verk tiltak. Barnevernet har en rekke intervensjoner og behandlingsmetoder rettet mot ungdom med rusproblemer. Tiltak for denne gruppen er imidlertid lite utprøvd og utviklet i Norge.

Barnevernet skal iverksette nødvendige hjelpetiltak når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, jf. barnevernloven § 4-4. Barnevernet kan tilby Multisystemisk terapi (MST) som hjelpetiltak overfor ungdom med rusproblemer. Dette er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12-18 år som har alvorlige atferdsproblemer, herunder rusproblemer. I MST møter terapeuten familien hjemme, på tidspunkter som passer for familien. MST-terapeuten skal bistå foreldrene, men ikke overta deres oppgaver eller ansvar. Behandlingstilbudet skreddersys til den enkelte familie. Foreldrene har mulighet til å ta kontakt med terapeuten hvis de har behov for det. Behandlingen varer vanligvis fra tre til fem måneder, men avsluttes tidligere hvis ungdommen har nådd målene som ble satt for arbeidet. MST har vist gode resultater i Norge og USA.

Fylkesnemnden kan også vedta at barn og unge som har vist alvorlige atferdsvansker, herunder vedvarende rusmiddelbruk, skal plasseres i institusjon, jf. barnevernloven § 4-24. Slik plassering kan skje uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret. Barn og unge med alvorlige atferdsvansker kan også frivillig plasseres i barneverninstitusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-26. Institusjonen kan da sette som vilkår at barnet kan holdes tilbake i opptil tre uker.

To barnevernsinstitusjoner med forsterket rusbehandlingstilbud igangsettes i 2011. Hver av disse institusjonene skal ha plass til 3-5 ungdommer. Rusbehandlingen er basert på læringsteoretiske prinsipper. Målgruppen er unge i alderen 13 til 18 år med rusproblematikk og alvorlige atferdsvansker. Effekten av behandlingen skal undersøkes og resultatene vil danne grunnlag for beslutninger om igangsetting av behandlingsmodellen ved flere institusjoner.

Barnevernet kan også tilby ungdom plass i en av sine fem MultifunC-institusjoner for behandling og oppfølging av alvorlig atferdsvansker som viser seg ofte i form av voldelig og aggressiv atferd, kriminalitet og rusmiddelbruk. Behandlingen består av et relativt kort opphold på institusjon (om lag 6 måneder) fulgt av tett hjemmebasert oppfølging etter utflytting fra institusjon. Det etableres samarbeid med skoler i nærmiljøet, og kontakt med positive ungdomsmiljøer og fritidsaktiviteter utenfor institusjonen. Erfaringene så langt er positive.

6.3 Bistand og behandling som ledd i straffegjennomføring

Den norske forvaltningssamarbeidsmodellen innebærer at de ulike etatenes ansvarsområder overfor rusmiddelavhengige er de samme når de gjennomfører straff som når de ikke er under straffegjennomføring. Med denne modellen ligger det til rette for kontinuitet i tilbudet, også ved gjennomføring av korte dommer og ved løslatelse. En slik kontinuitet betinger et godt samarbeid mellom flere etater. Plikten til forvaltningssamarbeid er nedfelt i straffegjennomføringsloven § 4. Alle innsatte har de samme pasientrettigheter som befolkningen for øvrig. Dette medfører at de har samme rett til å bli henvist for vurdering i spesialisthelsetjenesten for deres rett til nødvendig helsehjelp.

6.4 Eksempler på relevante tiltak i regi av helsevesenet

I det følgende beskrives noen tiltak som kan være relevante å trekke inn for koordineringsgruppen og koordinatoren til beste for den rusmiddelavhengige. Tiltakene kan også anses som behandlingsforberedende tiltak i påvente av oppstart av tverrfaglig spesialisert behandling i spesialisthelsetjenesten. Slike tiltak må settes i verk av kommunene i samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

I tillegg til dette beskrives noen relevante problemstillinger knyttet til tilbudet til personer med rusmiddelavhengighet.

6.4.1 Oslo universitetssykehus

Avdeling Ung – Senter for rus- og avhengighetsbehandling ved Oslo universitetssykehus har bygget opp et tilbud bestående av ulike nivåer av rusbehandling: langtids døgnbehandling, korttids døgnbehandling, dagbehandling og poliklinisk behandling. De ulike behandlingstilbudene gjør at en kan skreddersy behandlingsforløpet for hver enkelt pasient, samtidig som helheten i behandlingen blir ivaretatt. Avdelingen har et omfattende samarbeid med kommuner og bydeler. De som kan henvises til avdelingen er pasienter under 26 år med rus- og avhengighetsproblematikk. Avdelingen har også et samarbeid med kriminalomsorgen, og kan ta i mot pasienter med kortere eller lengre fengselsdom (jf. straffegjennomføringsloven § 12).

Langtidsenheten tilbyr et langtids døgnprogram for pasienter med alvorlig rus og avhengighetsproblematikk. *Korttidsenheten* tilbyr et intensivt behandlingsprogram for personer med rus- og avhengighetsproblematikk. Behandlingen kombinerer ulike intervensjoner, der både sosialfaglige og helsefaglige perspektiver vektlegges. Korttidsenheten har et omfattende gruppeterapitilbud, i tillegg til individuell oppfølging og samarbeid med offentlige og private nettverk.

Dagenheten er et tilbud til rusmiddelavhengige på dagtid, to eller tre dager i uken. Enheten tilbyr gruppeterapi basert på affektbevissthetstenkning, samt individuell oppfølging. Dagenheten tilbyr behandling til pasienter som trenger forsterkning av poliklinisk oppfølging, har behov for tilbakefallsforebyggende behandling eller behov for behandling i etterkant av døgnbehandling. Behandlingen kan kombineres med skole eller arbeidsrettede tiltak deler av uken.

Poliklinikken tilbyr utredning, psykoterapi og rideterapi. Tilbudet foregår individuelt og/eller i grupper, og tilpasses den enkelte pasient etter utredning.

6.4.2 K-46 (Stavanger)

K46 (forkortelse for Kongsgaten 46) består av to ulike tjenester:

K46 første etasje er et dag- og kveldstilbud for unge mellom 17 og 25 år med rusproblemer. Første etasje har fem helse- og sosialfaglig ansatte, og tilbudet kjennetegnes av stor grad av tilgjengelighet, rask hjelp og fleksibilitet. Det gis blant annet tilbud om samtaler/oppfølging (motivasjon og støtte til videre behandling, deltagelse i ansvarsgrupper, kontakt med hjelpeapparat mm.); praktisk bistand; informasjon om

rusmidler, hjelpe og behandlingsapparat; aktivitetsrettede tiltak (individuelt eller i grupper); individuelle hasjavvenningskurs; helsetjenester som øreakupunktur, hepatittvaksine, trening mm., samt råd og veiledning til foreldre og pårørende.

K46 annen etasje er et korttidstilbud med mulighet for døgnopphold i inntil 65 dager. Målgruppen er unge mellom 18 og 25 år med rusproblemer, og målsettingen er stabilisering, forberedelse og god overgang til langtidsinstitusjon, bolig eller annen type hjelp. Annen etasje retter seg mot søkere som har avklart behandling i spesialisthelsetjenesten og tidspunkt for eventuell avrusning og langtidsbehandling er kjent, eller søkere som ønsker poliklinisk behandling, langtidsbehandling eller annen hjelp/bistand. Tiltaket er forankret i sosialtjenesteloven kapittel 6. Tilbudet omfatter kost og losji, strukturert døgnrytme, planlagte aktiviteter i samarbeid med bruker og klargjøring av fremtidige behandlingsbehov.

6.4.3 Tyrilistiftelsen

Tyrilistiftelsen gir tilbud til rusmiddelavhengige over 18 år med behov for langtids døgnbehandling. Enhetene ved Tyrili er tilrettelagt for pasienter av begge kjønn, selv om det er en stor overvekt av menn (ca. 70 %). De har videreutviklet tilbudet til kvinner blant annet ved skjermede boenheter med egne oppholdsrom.

Tyrili har gjennom 15 år samarbeidet med Oslo fengsel om avdelingen Stifinner'n, som er en forberedelse til videre behandling ved Tyrili eller andre behandlingstiltak mot slutten av og etter endt soning.

Korttidsbehandling ved Tyrili gis i inntil 6 måneder, og målgruppen er menn og kvinner fra 18 år og oppover. De aller fleste som tilbys korttidsbehandling ved Tyrili har gjennomført behandling tidligere og klart seg bra i perioder. Ved tilbakefall har de likevel behov for en stabiliserende periode med behandling innenfor trygge og tette rammer.

6.5 Utfordringer med tilbudet til personer med rusmiddelavhengighet

Når det gjelder tjenestene til rusmiddelavhengige, er en av hovedutfordringene å få til et sammenhengende og helhetlig tjenestetilbud. I Innst. 424 L (2010–2011), jf. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*, understreker helse- og omsorgskomiteen at kommunen har ansvar for å gi rusmiddelavhengige nødvendige og forsvarlige tjenester. Komiteen legger videre til grunn at det nærmere tilbudet til rusmiddelavhengige vil være sentralt i de fremtidige

avtalene mellom kommunen og helseforetaket. Komiteen viser også til at de er kjent med at problemstillinger knyttet til et sammenhengende og helhetlig tjenestetilbud vil være et av hovedtemaene i den kommende stortingsmeldingen om rusmiddelpolitikken.

Helsedirektoratet har pekt på at det er få personer med rusavhengighet som har en individuell plan, til tross for at individuell plan er sentral for denne målgruppen (se Helsedirektoratets statusrapport for opptrappingsplanen for rusfeltet, 2009). Opptrappingsplanen for rusfeltet har flere tiltak for å styrke bruken av individuell plan.

Personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan hvis de ønsker det. Den nye helse- og omsorgstjenesteloven stiller krav om helhetlige og koordinerte tjenester og tydeliggjør kommunens ansvar. Loven fastslår også en plikt for kommunene til å oppnevne en koordinator til brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Den kommunale koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte og sikre samordning og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

Individuell plan er også hjemlet i lov om sosiale tjenester og i spesialisthelsetjenesteloven. Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap, tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov* foreslår å innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagen og skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.
Målet er å gi et godt og helhetlig tjenestetilbud til brukere, og individuell plan er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Som vist har flere tjenester og etater et ansvar for individuell plan, og for å delta i samarbeidet om utarbeiding og oppfølging av individuell plan.

7. GJELDENDE RETT

Norge har ingen egen narkotikalov. All illegal befatning med narkotika dekkes av lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven 1902), med unntak av bruk og besittelse av mindre kvanta til egen bruk, som straffes i henhold til lov om legemidler mv. av 4. desember 1992 (legemiddelloven) med tilhørende forskrifter. Brudd på straffeloven og legemiddelloven er av ulik alvorlighetsgrad, men ettersom det er en nær sammenheng vil de likevel bli behandlet samlet i det følgende.

Straffeloven § 162 første ledd er grunndeliktet, og retter seg mot den som "ulovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar stoff som etter regler med hjemmel i lov er ansett som narkotika". De ulike straffalternativer i § 162 er likestilt, selv om det uttales at det er "spredningen av narkotika i befolkningen med derav følgende narkotikamisbruk man er interessert i å forhindre", jf. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri* s. 38. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 2 år. Loven definerer ikke selv hva som skal betraktes som narkotika, men legemiddelloven § 22 gir Kongen fullmakt til å fastsette hvilke stoffer som skal regnes som narkotika. Narkotikalisten er fastsatt i medhold av forskrift 30. juni 1978 nr. 8, og har blitt endret en rekke ganger. Dette innebærer at hva som er straffbar narkotikaovertredelse kan forandre seg over tid.

Straffeloven § 162 annet ledd angir når en narkotikaovertredelse er å anse som grov. Dette beror på en totalvurdering, men det skal "særlig legges vekt på hva slags stoff den gjelder, kvantumet og overtredelsens karakter". Den øvre strafferammen for grove narkotikaforbrytelser er fengsel inntil 10 år.

Gjelder overtredelsen et "meget betydelig kvantum", heves strafferammen til fengsel fra 3 til 15 år, jf. tredje ledd. Hva som utgjør et "meget betydelig kvantum" vil variere med stoffets art. Bestemmelsen tar sikte på de særlig graverende tilfellene av befatning med narkotika, jf. Ot.prp. nr. 23 (1983-84) *Om lov om endringer i straffeloven m.v. (narkotikalovbrudd, ran og heleri)* s. 29. Foreligger det "særdeles skjerpende omstendigheter" forhøyes den øvre strafferammen til fengsel inntil 21 år, jf. tredje ledd annet punktum. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen først og fremst er ment å ramme de virkelig store bakmenn i narkotikaomsetningen, jf. Ot.prp. nr. 23 (1983-84) s. 29. Høyesterett har lagt til grunn at et særlig stort kvantum ikke alene kan begrunne at tredje ledd annet punktum kommer til anvendelse – det kreves at lovbryteren har hatt en

spesiell organisatorisk rolle i narkotikaomsetningen, jf. Rt. 1998 s. 2001, Rt. 2002 s. 160 og Rt. 2008 s. 1217.

Uaktsom narkotikaovertredelse straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, jf. § 162 fjerde ledd.

Bruk av narkotika og besittelse av små kvanta til egen bruk rammes ikke av straffeloven, men av den mildere bestemmelsen i legemiddelloven § 24 første ledd, jf. § 31 annet ledd. Her heter det at bruk og besittelse er forbudt "uten lovlig adkomst". Dette innebærer at inntak av stoff som er oppført på narkotikalisten bare er lovlig når inntaket skjer i samsvar med gyldig resept. I slike tilfeller vil virkestoffet benyttes som legemiddel. Strafferammen for overtredelse er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Bakgrunnen for at besittelse av narkotika strafferettslig er satt i sammenheng med selve bruken, er at det ble ansett upraktisk å ha to ulike strafferettslige virkninger for noe som omhandler samme forhold, jf. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri* s. 15.

Grensen mellom oppbevaring – som reguleres av straffeloven § 162 – og den rene besittelse, skal etter forarbeidene trekkes slik at legemiddelloven straffer den rent midlertidige besittelse som er forbundet med egen bruk, jf. NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri* s. 41. Besittelse ut over dette regnes som oppbevaring. Gjelder det derimot et større kvantum, vil besittelsen være å anse som oppbevaring uavhengig av om stoffet er beregnet på salg eller egen bruk, jf. bla. Ot.prp. nr. 23 (1983-84) s. 14, Innst. O. nr. 55 (1983-84) s. 3 og Rt. 2005 s. 1319. Det foreligger på samme måte oppbevaring også ved mindre kvanta dersom stoffet er beregnet på videresalg, jf. Rt. 2010 s. 449. Riksadvokaten uttaler i rundskriv 30. oktober 1998 – Del II – nr. 1/1998 at grensen mellom besittelse og oppbevaring normalt går ved en til to brukerdoser.

Et snevert unntak fra straffansvaret for bruk og besittelse finnes i lov 2. juli 2004 nr. 64 om ordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsloven) § 2. Etter § 2 første ledd bokstav a kan den som har lovlig adgang til et godkjent sprøyterom, straffritt injisere narkotika i sprøyterommet. Videre kan han straffritt besitte én brukerdose narkotika til egen bruk i sprøyterommet eller tilstøtende venterom, samtalerom eller behandlingsrom, jf. § 2 første ledd bokstav b. Besittelse og bruk av narkotika utenfor de anviste lokalene vil fortsatt være gjenstand for straff.

For det tilfelle at brukeren besitter mer enn nevnte brukerdose, vil det være tale om straffbar besittelse. Grensen for hva som utgjør én brukerdose i sprøyteromsordningen

kan være vanskelig å trekke, og det må ses hen til brukergruppen, jf. Ot.prp. nr. 56 (2003-2004) *Om midlertidig lov om prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsordning)* side 45.

Det er presisert i sprøyteromsforskriften § 4 første ledd at loven utelukkende gjelder heroin. Det er bare registrerte brukere som har adgang til sprøyterommet, og for å bli registrert må en ha fylt 18 år og være en "tungt belastet heroinmisbruker", jf. forskriften § 1. Straffriheten for besittelse og bruk av narkotika i sprøyteromsordningen er gitt i form av en unnskyldningsgrunn. Det vil si at besittelsen og bruken er straffri, men fremdeles ulovlig.

8. STRAFF OG ANDRE STRAFFERETTSLIGE REAKSJONER

8.1 Innledning og terminologi

I det følgende gis en fremstilling av hvilke straffarter og øvrige strafferettslige reaksjoner som i dag kan tas i bruk for å sanksjonere straffbare forhold. Straffutmåling knyttet til narkotikaovertredelser drøftes særskilt i punkt 9 nedenfor.

Hvilke reaksjoner som anses som straff i lovens forstand reguleres av straffeloven § 15. Straff er etter dette fengsel, forvaring, samfunnsstraff, bot og rettighetstap. Også hefte er nevnt i § 15, men denne straffen er gått ut av bruk.

I tillegg til straffene kan en lovbryter også ilegges andre strafferettslige reaksjoner som reaksjon på et lovbrudd. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 245 er strafferettslige reaksjoner definert som "straffene, samt andre reaksjoner som ilegges som følge av at det er begått et lovbrudd, og som skal ilegges i straffeprosessuelle former". De strafferettslige reaksjonene som ikke er straff i straffelovens forstand, vil blant annet være straffutmålingsutsettelse, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg, inndragning, påtaleunnlatelse og overføring til konfliktråd. Verken straffeloven eller straffeprosessloven inneholder i dag noen samlet oversikt over de strafferettslige reaksjonene som ikke er straff. Straffeloven 2005 gir en slik oversikt i lovens § 30, men loven er foreløpig ikke trådt i kraft. Noen av reaksjonene er det nærmere regler om i straffeloven: Straffutmålingsutsettelse reguleres av § 51 nr. 1, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg reguleres i henholdsvis § 39 og § 39 a, inndragning reguleres av §§ 34-38. Et par av reaksjonene er regulert i straffeprosessloven, henholdsvis i § 69 (påtaleunnlatelse) og § 71 a, jf. lov 15. mars 1991 nr. 3 om konfliktråd (overføring til konfliktråd).

Om en reaksjon betegnes som "straff" eller "annen strafferettslig reaksjon" er blant annet avhengig av hvor inngripende den er overfor lovbryteren, hva reaksjonen tradisjonelt er betegnet som, reaksjonens formål og om den for øvrig har trekk som er typiske for straff, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 245. Det er verdt å merke seg at straffebegrepet i straffeloven ikke nødvendigvis korresponderer med straffebegrepet etter Grunnloven eller EMK.

Allerede i dag finnes en rekke alternative tiltak som kan settes i verk overfor narkotikabrukere i stedet for eller i tillegg til ordinær fengselsstraff. Til en

påtaleunnlatelse eller betinget dom kan det knyttes vilkår, og disse kan bestå i at lovbryteren underkaster seg visse former for behandling eller oppfølging. Særlig relevant i denne sammenheng er narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), jf. nærmere punkt 8.3.6 nedenfor. Videre kan samfunnsstraff idømt av retten inneholde elementer av behandling eller oppfølging. Også den som soner en fengselsstraff kan etter beslutning av fengselsmyndighetene overføres til soning i institusjon med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 12. Fremstillingen i det følgende vil ikke begrense seg til reaksjoner som inneholder elementer av behandling eller oppfølging. Bakgrunnen for det, er at arbeidsgruppen ser det som nyttig å skissere hele det reaksjonsspekter som er tilgjengelig i dag.

De ulike tiltak som kan iverksettes overfor narkotikabrukere, kan deles inn etter ulike kriterier. Det naturlig å skille mellom tiltak som kan tas i bruk før en eventuell rettssak, tiltak som bestemmes av retten og tiltak som bestemmes administrativt under soning av dommen. Denne inndelingen vil ligge til grunn for fremstillingen i det følgende.

8.2 Aktuelle tiltak før en eventuell rettssak

8.2.1 Påtaleunnlatelse

Påtalemyndigheten kan velge å la være å utferdige tiltalebeslutning eller ilegge forelegg selv om straffeskyld er bevist. En slik påtaleunnlatelse vil være en måte å gjøre opp et pådratt straffeansvar, og det er således tale om en strafferettslig reaksjon.

Straffeprosessloven § 69 gir uttrykk for det såkalte opportunitetsprinsippet. Her heter det at påtaleunnlatelse kan gis "der straffeskyld anses bevist, såfremt slike særlige forhold gjør at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen". Påtaleunnlatelse besluttes etter en konkret vurdering fra påtalemyndighetens side. Jo mer graverende forholdet er, og jo sterkere allmennheten forventer at handlingen blir straffet, desto sterkere må de individuelle grunner være før påtaleunnlatelse kan gis. Riksadvokaten har i sitt rundskriv nr. 6/1989 kommet med uttalelser om hvilke lovbrudd det bør vises varsomhet med å gi påtaleunnlatelse for. Det er her blant annet uttalt:

> *"Av allmennpreventive grunner må det foreligge helt ekstraordinære forhold før det er aktuelt å gi påtaleunnlatelse for volds-, sedelighets- eller narkotikaforbrytelser. Disse kriminalitetstyper hører - i sine mer alvorlige former - til de høyprioriterte saksområder hvor slike hensyn har særlig vekt."*

En påtaleunnlatelse kan være både ubetinget og betinget. En ubetinget påtaleunnlatelse innebærer et rent fritak for videre strafforfølgning. Det fremgår av Riksadvokatens rundskriv Del II - nr. 6/1989 at påtaleunnlatelsen som hovedregel skal gjøres betinget. Påtaleunnlatelse gis da på vilkår av at vedkommende i en prøvetid – normalt to år – ikke gjør seg skyldig i en ny straffbar handling, jf. § 69 annet ledd. Det kan dessuten settes enkelte andre vilkår for reaksjonen. Når det gjelder hvilke vilkår som kan settes fremgår dette av straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a – h, nr. 4 og nr. 5 om betinget dom, jf. henvisningen i § 69 tredje ledd. Se mer om de ulike vilkårene som kan settes nedenfor i punkt 8.3.1.

Blir ett eller flere vilkår for påtaleunnlatelse ikke overholdt, kan strafforfølgning tas opp igjen etter reglene i § 74 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan forfølgningen også tas opp på ny dersom siktede unndrar seg pålagt tilsyn eller setter seg ut over pålegg fra tilsynsmyndigheten.

Straffeprosessloven § 70 regulerer påtaleunnlatelse av prosessøkonomiske grunner. I medhold av første ledd kan påtale unnlates når reglene for straffutmåling ved sammenstøt av flere forbrytelser medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse. Etter bestemmelsens annet ledd kan påtale også unnlates når det er ilagt militær refselse for forholdet.

Regjeringen har i de senere årene igangsatt og gjennomført flere ulike prosjekter med sikte på å utvikle bedre og mer individtilpassede reaksjoner, særlig overfor unge lovbrytere. Et gjennomgående trekk ved de ulike prosjekter er tverretatlig samarbeid. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at lovbrytere ofte har sammensatte og ulikartede utfordringer i livet og at tradisjonell straff sjelden er tilstrekkelig for å hjelpe den enkelte ut av en kriminell løpebane. Samarbeid på tvers av sektorer og profesjoner er derfor er nødvendig.

Ungdomskontrakter ble prøvd ut i Norge i to og et halvt år, fra 2001 til 2003, og syv kommuner deltok i dette prøveprosjektet. Ungdomskontrakter innebærer at påtalemyndigheten unnlater å reise tiltale hvis ungdommen inngår en forpliktende avtale. Alternativt kan ungdomskontrakt anvendes som vilkår for betinget dom. Dette er en alternativ reaksjon for unge lovbrytere i alderen 15 til 18 år som ennå ikke har kommet inn i et fast kriminalitetsmønster.

Det blir utarbeidet en kontrakt mellom på den ene siden lovbryteren og foreldre/foresatte og på den andre siden politi og kommune. Kontrakten utgjør selve vilkårene ved at den unge forplikter seg til å gjennomføre spesifiserte aktiviteter. Vilkårene som ble stilt må være innenfor de vilkårene det er hjemmel for i straffeprosessloven § 69, jf. straffeloven § 53. Eksempelvis kan urinprøvetaking være et viktig virkemiddel for å avdekke bruk av ulovlige rusmidler i kontraktsperioden. Til gjengjeld avstår påtalemyndigheten fra ytterligere rettsforfølgelse. Innholdet i kontrakten utformes individuelt etter den enkeltes behov. Det alle kontraktene har til felles er at lovbryteren ikke skal begå nye kriminelle handlinger i kontraktsperioden som er på to år. Ved kontraktsbrudd går saken tilbake til politiet, og annen straffeforfølging blir vurdert.

Politihøgskolen evaluerte prosjektet med ungdomskontrakter i 2004 og konkluderte med at tett samarbeid mellom hjelpeapparat, skole, politi og påtalemyndighet, i form av en avtale, var en hensiktsmessig måte å følge opp ungdom etter kriminelle handlinger. Både regjeringen og Stortinget har vært positive til ungdomskontraktene, og det fremgår av den felles handlingsplanen Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005) at Justisdepartementet skal gjennomgå erfaringene fra evalueringen og vurdere hvilke lovendringer som må til for å få en hensiktsmessig bruk. Ungdomskontrakt som vilkår for påtaleunnlatelse gjennomføres i dag en rekke steder som del av det lokale forebyggende samarbeidet. Erfaringene fra ungdomskontraktene er også lagt til grunn i prosjektet "Felles ansvar" og i utviklingen av oppfølingsteam for unge lovbrytere, jf. nedenfor.

I Salten politidistrikt har man innført prosjektet *"Felles ansvar"*. Målet er å prøve ut alternativer til straff for unge lovbrytere og sikre en god tverrfaglig oppfølging av den enkelte ungdom. Målgruppen er barn i alderen 12 til 18 år som har begått lovbrudd eller andre bekymringsverdige handlinger som gir grunn til å frykte gjentakelse eller negativ utvikling for barnet. Prosjektet bygget på prinsippene for restorative justice (se punkt 4.3 ovenfor), og den unge lovbryteren forplikter seg gjennom en kontrakt til å delta for å reparere skade og om mulig forsones med fornærmede og andre som var berørt av lovbruddet. Samtidig etableres det et tverrfaglig samarbeid rundt lovbryteren. Kontrakten blir utformet av prosjektleder i samarbeid med barnet og foreldrene. Det settes som betingelse i kontrakten at barnet ikke skal begå nye lovbrudd i en prøvetid på to år. I tillegg kan det stilles vilkår om konfliktrådsmekling eller storgruppemøter, opplæring med politiet og konsekvenssamtaler, faste innetider, jevnlig ruskontroll mv. Prosjektet er evaluert av Ann Kristin Eide ("Et enkelt valg?" Evaluering av prosjektet "Felles ansvar" i Salten. Nordlandsforsknings rapport nr. 5/2007).

I Bergen er det etablert et eget prosjekt rettet mot unge rusmiddelavhengige som har begått narkotikarelatert kriminalitet. Prosjektet går under tittelen *"Tidlig Ute"*, og tilbyr påtaleunnlatelse på vilkår for mindre alvorlige lovbrudd. Programmet ble etablert 15. juni 2009, og skulle opprinnelig være at ett års varighet. Det ble besluttet forlenget ut 2010 og senere ut 2012. Målgruppen er personer under 25 år som erkjenner å ha et rusproblem og ønsker å gå inn i et behandlingsopplegg. Prosjektet er et tverretatlig samarbeid bestående av Bergen kommune, Helse Bergen, Bergensklinikkene, kriminalomsorgen, arbeids- og velferdsetaten, Bufetat og Hordaland politidistrikt. De fastsatte vilkår vil gå ut på at vedkommende skal avstå fra ny kriminalitet i en prøvetid på to år, samt gå inn i et behandlingsopplegg for en periode på minst seks måneder. Behandlingstilbudet vil være tilpasset den enkelte lovbryter. For å inngå i prosjektet må den siktede erkjenne de straffbare forhold og saken må være av en slik karakter at straffenivået er påtaleunnlatelse, samfunnsstraff, betinget fengsel eller ubetinget fengsel av kortere varighet. Tiltakene er basert på frivillighet og samtykke.

Et annet prosjekt som retter seg inn mot unge lovbrytere som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet er *"Oppfølgingsteam for unge lovbrytere"*. Denne ordningen er grundig beskrevet i punkt 13.2.

8.2.2 Forelegg

I saker som kan avgjøres med bot eller inndragning eller begge deler, kan påtalemyndigheten utferdige et forelegg med den aktuelle reaksjonen. Ordningen med forelegg er et unntak fra prinsippet om at det er domstolene som skal ilegge straff, jf. Grunnloven § 96. Når ordningen likevel er akseptert, er det fordi siktede må vedta forelegget for at det skal bli rettskraftig, jf. straffeprosessloven kapittel 20. Hvis forelegget ikke vedtas, må påtalemyndigheten bringe saken inn for domstolene dersom den fortsatt ønsker å forfølge lovovertredelsen med straff. Forelegget kan da tre i stedet for tiltalebeslutning. Riksadvokaten har i rundskriv av 30. oktober 1998 gitt retningslinjer for bruk av forelegg i narkotikasaker. Rundskrivet er nærmere behandlet i punkt 9.2 nedenfor.

Ved enkelte lovbrudd kan polititjenestemenn (eller tolltjenestepersonell) uten påtalekompetanse ilegge bot i form av forenklede forelegg. Begrunnelsen for at påtalekompetansen er delegert i disse sakene er at dette er saksfelt der det skjer svært mange overtredelser. Ved å delegere kompetansen oppnås en effektiv avgjørelsesmetode.

Forenklede forelegg brukes bare ved overtredelser av vegtrafikkloven, tolloven og lov om fritids- og småbåter, og drøftes derfor ikke nærmere her.

8.2.3 Overføring til konfliktråd

Påtalemyndigheten kan beslutte at straffesaken skal overføres til mekling i konfliktrådet dersom straffeskyld er bevist, jf. straffeprosessloven § 71 a. Konfliktrådene er en viktig del av rettspleien og tilbyr mekling, tilrettelagte møter og stormøter mellom de berørte i en konflikt. Lovovertrederen, fornærmede og eventuelt andre berørte møtes under ledelse av en konfliktrådsmekler. Formålet med møtet er å komme til enighet om hvordan en skal forholde seg til den straffbare handlingen som er begått. En eventuell enighet nedfelles i en avtale. Tiltakene er av gjenopprettende og forsonende art (restorative justice) og er basert på tankegangen om at alle som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltakerne snakker om hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres.

Overføring til konfliktråd er en skjønnsmessig avgjørelse som treffes av påtalemyndigheten. Vilkåret etter straffeprosessloven § 71 a er at saken "egner seg for det". Riksadvokaten har fastsatt nærmere retningslinjer for når en sak kan overføres til konfliktrådet. I rundskriv 4/2008 uttales det at en sak er egnet for overføring først og fremst "hvor individualpreventive hensyn taler for slik behandling, og hvor ikke sterke allmennpreventive hensyn taler mot". Konfliktrådet har utviklet seg, og flere konfliktråd har etter hvert tatt i bruk såkalte stormøter som metode. Der en velger å benytte stormøter, skjer meklingen ikke lenger bare i et møte mellom lovbryter og fornærmede, men i et møte der representanter fra lovbryterens nettverk og representanter fra det offentlige deltar.

Mekling i konfliktrådet er i dag betinget av at både gjerningspersonen og fornærmede samtykker, og at de møter personlig i meklingsmøtet. Det følger ikke direkte av ordlyden i § 71 a at det må være en fornærmet for at en sak skal kunne overføres til konfliktrådet. Bestemmelsen må imidlertid ses i sammenheng med vilkåret for konfliktrådsbehandling i konfliktrådsloven § 1, hvor det kreves at lovbryteren må ha "påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse". Det er også lagt til grunn i forarbeidene at konfliktrådet bare kan behandle saker der det finnes en fornærmet, jf. Ot.prp. nr. 56 (1989-90) *Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m.* s. 16-18.

Narkotikalovbrudd er å anse som "offerløs" kriminalitet. Riksadvokaten har i sitt rundskriv nr. 2/1993 påpekt at kravet om at det må finnes en fornærmet gjør at straffebud som utelukkende verner den offentlige interesse, vanligvis ikke kan overføres til konfliktrådet.

8.3 Aktuelle tiltak i forbindelse med rettssaken

8.3.1 Betinget eller ubetinget dom

En dom kan enten gjøres betinget eller ubetinget. Det kan ilegges to former for betinget dom: fullbyrdingsutsettelse og straffutmålingsutsettelse, jf. straffeloven § 52. *Fullbyrdingsutsettelse* består i at det utmåles en straff, men at denne utsettes i en prøvetid, mens *straffutmålingsutsettelse* innebærer at retten finner tiltalte skyldig, men tar stilling til straffutmålingen først ved et eventuelt lovbrudd eller vilkårsbrudd i prøvetiden. Fullbyrdingsutsettelse er å anse som straff, mens straffutmålingsutsettelse anses som en annen strafferettslig reaksjon. Som den praktiske hovedregel blir en betinget dom i all hovedsak gitt i form av utsatt fullbyrding av straffen.

Reglene om betinget dom fremgår av straffeloven §§ 52 til 54 a, og reglene om straffutmålingsutsettelse og fullbyrdingsutsettelse er i det alt vesentlige de samme. Loven stiller ikke opp vilkår for når betinget dom kan idømmes, og retten står i utgangspunktet fritt i så måte. Det er likevel forutsatt i forarbeidene at det som hovedregel ikke skal gis betinget dom ved fengselsstraffer på mer enn ett år, jf. NOU 1975: 61 *Kriminalomsorg i frihet* s. 93 og 103, og Ot.prp. nr. 62 (1980-81) *Om lov om endring i straffeloven mm* s. 14-15. Straffutmålingsutsettelse er ansett som en mildere reaksjon enn fullbyrdingsutsettelse, jf. Rt. 1982 s. 1044, og det er derfor naturlig at straffutmålingsutsettelse reserveres for de minst alvorlige lovbruddene.

Høyesterett har trukket opp ytterligere retningslinjer i sin praksis. Retningslinjene knytter seg dels til lovbruddets art og grovhet, dels til lovbryterens person eller andre forhold uten direkte sammenheng med den straffbare handlingen. Ved enkelte overtredelser har Høyesterett lagt til grunn at allmennpreventive hensyn tilsier at det bare unntaksvis kan gis betinget dom. For en nærmere redegjørelse for narkotikasaker, se punkt 9.2 nedenfor.

I valget mellom betinget eller ubetinget dom, vil dessuten alminnelige straffutmålingsmomenter være relevante, se nærmere punkt 9.1.

En betinget dom innebærer ingen endelig ettergivelse av straffen. Reglene om vilkår for betinget dom fremgår av straffeloven § 53. Ved begge formene for betinget dom er

utsettelsen betinget av at domfelte i en prøvetid – normalt to år – ikke begår noen ny straffbar handling, jf. § 53 nr. 1 første ledd første punktum. Retten kan også sette andre vilkår for utsettelsen (såkalte særvilkår). I motsetning til hva som gjelder for betinget påtaleunnlatelse, er opplistingen av særvilkår ikke uttømmende, jf. uttrykket "bl a" innledningsvis i nr. 3. Det må imidlertid være en forutsetning at vilkåret har som formål å fremme den domfeltes resosialisering eller å bøte på skaden ved den straffbare handling.

Etter straffeloven § 53 nr. 2 kan retten pålegge domfelte en meldeplikt til politiet. Meldeplikten varer i ett år om ikke annet er bestemt, se § 53 nr. 2, annet punktum.

Særvilkårene som er opplistet i straffeloven § 53 nr. 3, er bestemmelser om oppholdssted, arbeid, utdanning eller samkvem med bestemte personer (bokstav a), innskrenkninger i rådigheten over inntekter og formue og om oppfyllelsen av økonomiske forpliktelser (bokstav b), at den domfelte avholder seg fra bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler (bokstav c), at den domfelte gjennomgår kur for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, om nødvendig i institusjon (bokstav d), at den domfelte gjennomfører program mot ruspåvirket kjøring eller narkotikaprogram med domstolskontroll, dersom domfelte samtykker (bokstav e), at den domfelte gjennomgår psykiatrisk behandling, om nødvendig i institusjon (bokstav f), at den domfelte for inntil ett år tar opphold i heim eller institusjon (bokstav g), eller at den domfelte møter til mekling i konfliktrådet og oppfyller eventuelle avtaler som inngås i meklingsmøte, forutsatt at både fornærmede og domfelte har samtykket til mekling i konfliktrådet (bokstav h).

Etter straffeloven § 53 nr. 4-5 kan retten pålegge domfelte å yte erstatning og oppreisning til fornærmede eller å betale underholdningsbidrag som har forfalt eller som forfaller i prøvetiden som vilkår for utsettelsen.

Vilkårene for en betinget dom kan endres selv om det ikke foreligger vilkårsbrudd, jf. straffeloven § 54 nr. 1 første punktum. Retten kan også forlenge prøvetiden, jf. annet punktum.

Virkningene av vilkårsbrudd i prøvetiden er regulert i § 54 nr. 2 og 3. Retten kan bestemme at dommen helt eller delvis skal fullbyrdes, jf. nr. 2 første ledd første punktum. Forutsetningen er at den domfelte "alvorlig eller gjentatt bryter fastsatte vilkår". I stedet for fullbyrding av straffen kan retten bestemme ny prøvetid og nye vilkår, jf. nr. 2 annet ledd. Vilkårsbrudd som består i nye straffbare handlinger, skal behandles etter § 54 nr. 3. I

slike tilfeller kan retten gi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen.

8.3.2 Fengselsstraff

Ubetinget fengsel er frihetsstraff. Sammen med forvaring er dette den mest inngripende formen for straff vi har. Straffeloven har ingen generell regel om når fengselsstraff kan idømmes – lovens system er at fengsel kan brukes når det enkelte straffebudet åpner for det. Straffeloven § 17 fastsetter minste- og lengstestraffer der fengsel idømmes. Utgangspunktet er at fengsel kan idømmes fra 14 dager til 15 år. Lengre fengselsstraff enn 15 år kan likevel utmåles i særskilte tilfeller. Etter straffeloven § 17 bokstav a kan fengsel i inntil 20 år idømmes hvor den straffbare handlingen er utøvd som ledd i en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven § 60a, i gjentakelsestilfeller, jf. straffeloven § 61 (unntak gjelder likevel der gjerningspersonen ikke hadde fylt 18 år på handlingstidspunktet) og ved sammenstøt av flere straffbare handlinger (såkalt konkurrens), jf. straffeloven § 62. Straffeloven § 17 bokstav b gir hjemmel for å utvide strafferammene i de enkelte straffebud til 21 års fengsel. Etter straffeloven § 55 kan barn som var under 18 år på gjerningstidspunktet, likevel ikke dømmes til fengsel i 21 år etter denne bestemmelsen.

Gjennomføringen av straffen er regulert i straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter og rundskriv. Straffegjennomføringsloven § 10 lister opp gjennomføringsformen for fengselsstraff, forvaring og andre strafferettslige reaksjoner. Etter denne bestemmelsen kan en fengselsstraff gjennomføres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå (lukket fengsel), i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel), i overgangsbolig, ved heldøgnsopphold i institusjon eller sykehus etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 13, utenfor fengsel med særlige vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 eller som prøveløslatt med vilkår etter straffegjennomføringsloven § 43.

Hovedregelen i dag er at den dømte begynner soningen i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 11 første ledd. Dersom domfelte er idømt en fengselsstraff på mindre enn to år, skal kriminalomsorgen imidlertid vurdere om domfelte skal settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, jf. § 11 fjerde ledd første punktum. Det følger av tredje punktum i samme bestemmelse at direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå også kan skje i særlige tilfelle der domfelte er idømt en lengre fengselsstraff enn to år. Innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå kan ikke besluttes dersom formålet med straffen eller sikkerhetsmessige grunner taler mot det, eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen, jf. § 11 fjerde ledd

annet punktum. Dersom domfelte er idømt mer enn to års fengsel, skal det særlige grunner til for at domfelte skal plasseres direkte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Når en del av dommen er sonet, kan man søke om overflytting til fengsel med et lavere sikkerhetsnivå, jf. § 15 annet ledd første punktum. Når "en del av straffen" er gjennomført, kan domfelte overføres til overgangsbolig. Hvor raskt den innsatte får større frihet, avhenger både av oppførselen under soningen og av eventuelle tidligere dommer som kan si noe om risikoen for ny kriminalitet.

For en redegjørelse av straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16, se punkt 8.4.1 og 8.4.2 nedenfor.

8.3.3 Bot

Reglene om bot finnes i straffeloven §§ 26 a til
28. Bøter kan ilegges som en individuelt utmålt reaksjon enten av domstolen ved dom eller av påtalemyndigheten ved forelegg. Forelegg er omtalt i punkt 8.2.2 ovenfor.

Når bøter utmåles individuelt, skal det tas hensyn til det straffbare forhold og siktedes økonomiske evne, jf. straffeloven 1902 § 27. Når bot utmåles skal det samtidig utmåles en subsidiær fengselsstraff som skal sones dersom boten ikke betales, jf. straffeloven § 28. Regjeringen har i Prop. 93 L (2010-2011) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøtetjeneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)* fremmet forslag om en lovendring som åpner for at den subsidiære straffen kan gjennomføres som bøtetjeneste utenfor fengsel. Lovendringen ble vedtatt av Stortinget 7. og 15. juni 2011 (lovvedtak 56 2010-2011), men er ikke trådt i kraft.

8.3.4 Samfunnsstraff

Begrepet "samfunnsstraff" brukes som en fellesbetegnelse på straff som gjennomføres ute i samfunnet og som i varierende grad virker frihetsberøvende, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 293. Samfunnsstraff ble innført som straffart ved straffegjennomføringsloven i 2001, og erstattet samtidig straffarten samfunnstjeneste. Foruten samfunnstjenesten, erstattet samfunnsstraffen betinget dom med vilkår om tilsyn, herunder at den domfelte skulle gjennomføre et tilsynsprogram.

Innholdet i samfunnstjenesten var begrenset til samfunnsnyttig arbeid, og det var ikke anledning til å pålegge annen type aktivitet med sikte på rehabilitering. Dette ble endret

ved innføring av samfunnsstraffen, slik at samfunnsnyttig arbeid kan kombineres med andre egnede tiltak. Den delen av samfunnsstraffen som innebærer program og andre tiltak, er utformet med særlig tanke på at straffen skal være egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Vilkårene for å idømme samfunnsstraff følger av straffeloven § 28 a første ledd. Det første vilkåret er at det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år, jf. straffeloven § 28a første ledd bokstav a. Det er etter bestemmelsens annet ledd mulig å gjøre unntak fra denne ettårsregelen der straffen som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, eller der sterke grunner taler for dette. Se mer om annet ledd nedenfor.

Det andre vilkåret for å idømme samfunnsstraff er at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, jf. straffeloven § 28 a første ledd bokstav b. Vilkåret er ment å skulle åpne for en noe mer utstrakt bruk av samfunnsstraff i forhold til den tidligere praksis med samfunnstjeneste, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 446, Ot.prp. nr. 5 (2000- 2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)* s. 126 og Rt. 2002 s. 1403. Det tredje vilkåret for å idømme samfunnsstraff er at lovbryteren samtykker i slik straff og har bosted i Norge, jf. straffeloven § 28 a første ledd bokstav c. Det er dermed ikke et krav om at lovbryteren er norsk statsborger.

Etter straffeloven § 28 a annet ledd kan ettårsregelen i bokstav a fravikes der den straffen som ellers ville blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget. I forarbeidene er det nevnt som eksempel at retten kunne reagert med samfunnsstraff i et tilfelle der det ellers ville blitt idømt en straff av fengsel i ett år og seks måneder, der ett år ville blitt gjort betinget, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 447. I tillegg kan vilkåret i bokstav a fravikes der sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes. Dette unntaket vil kunne anvendes hvor forholdene som pådømmes hver for seg ikke er svært grove. Dette vil typisk være aktuelt ved gjentakelse eller ved at flere forhold pådømmes samtidig, slik at straffen ellers likevel ville ha blitt ubetinget fengsel i mer enn ett år, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 447 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 72 (1989-1990) *Om lov om endringer i straffeloven m.v. (samfunnstjeneste)* s. 34.

En dom på samfunnsstraff skal inneholde et timetall som skal være fra 30 til 420 timer (bokstav a), en subsidiær fengselsstraff (bokstav b) og en gjennomføringstid (bokstav c). Normalt skal det utmåles 30 timers samfunnsstraff for hver måned som utmåles i

subsidiær fengselsstraff, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)* s. 128. Gjennomføringstiden skal normalt svare til den subsidiære fengselsstraffen. Er den subsidiære fengselsstraffen kortere enn 120 dager, kan det likevel fastsettes en gjennomføringstid på inntil 120 dager. Adgangen til å fastsette en gjennomføringstid som overstiger den subsidiære fengselsstraffen, gjelder ikke bare i saker hvor det utmåles en kort subsidiær fengselsstraff, se særlig Rt. 2003 s. 1455.

Den subsidiære fengselsstraffen skal svare til fengselsstraffen som ville blitt idømt uten samfunnsstraff, jf. straffeloven § 28 a fjerde ledd. Domstolen kan ved idømmelse av samfunnsstraff pålegge domfelte enkelte vilkår, se straffeloven § 28a femte ledd. Domstolen kan etter denne bestemmelsen ilegge domfelte vilkår om at domfelte i gjennomføringstiden skal overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling (bokstav a), eller forbys kontakt med bestemte personer (bokstav b).

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som domstolen setter, jf. straffegjennomføringsloven § 53. Samfunnsstraffen skal gå ut på samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, se første ledd. Samfunnsnyttig tjeneste (bokstav a) er ment å bygge på den tidligere samfunnstjeneste. Dette vil være ulønnet tjeneste, for eksempel for en forening eller organisasjon. Program som skal inngå i samfunnstjenesten (bokstav b) er i forarbeidene beskrevet som tiltak som er "strukturerte i form av at de har en begynnelse og en slutt, er rettet mot en bestemt gruppe og bygger på en vitenskapelig teori", jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 129.

For at andre tiltak (bokstav c) skal kunne benyttes, må det være egnet til å motvirke ny kriminalitet. Det er i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 172 vist til at strukturerte og målrettede samtaler med domfelte og behandling som retter seg mot den kriminelles handlingsmønster, kan være slike aktuelle tiltak. Det er samme sted også åpnet for å bruke mekling i konfliktrådet. Andre tiltak som kun indirekte er egnet til å motvirke ny kriminalitet, slik som skolegang, vil imidlertid ikke kunne benyttes som samfunnsstraff.

Kriminalomsorgen skal ved valg av tiltak legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster, se straffegjennomføringsloven § 53 annet ledd tredje punktum. I tillegg skal det også legges vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen, se annet ledd fjerde punktum. For å kunne finne frem til aktuelle tiltak som i størst grad samsvarer med

disse hovedmålsettingene, er det nødvendig med en individuell kartlegging av domfeltes ønsker og behov. Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 172.

Straffegjennomføringsloven kapittel 5 regulerer hvilke krav som stilles til den domfelte, gir adgang til å ilegge den domfelte rusforbud samt fastsetter adgangen til straffeavbrudd, reaksjoner på brudd og begjæring om fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff.

Ved brudd på forutsetningene for en dom på samfunnsstraff kan retten på bestemte vilkår beslutte hel eller delvis fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen, jf. § 28 b.

Gjennom praksis har domstolene slått fast hvilke tilfeller samfunnsstraff kan ilegges og hvor grensene går. Samfunnsstraff er en reaksjon som i alvorsgrad ligger mellom betinget og ubetinget fengsel. Selv om reaksjonsformen ikke er begrenset til tilfeller der man ellers ville idømt ubetinget fengselsstraff, er det klart der det brukes mest. I Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 126 ble det uttalt følgende:

> *"[p]ersoner som i dag blir dømt til en ren betinget dom faller utenfor målgruppen for samfunnsstraffen, mens samfunnsstraffen skal omfatte personer som i dag ville blitt gitt en betinget dom med tilsyn og eventuelt andre særvilkår. Det betyr at domstolen skal dømme til samfunnsstraff hvis den mener at lovbryteren bør ha en mer omfattende reaksjon med mer oppfølging enn hva som følger av en betinget dom. Det vil i all hovedsak si dommer som i dag ligger i øvre del av det "betingete område", i skjæringspunktet mellom betinget og ubetinget og i nedre del av "det ubetingete område". Samfunnsstraff vil ofte være egnet for unge lovbrytere som trenger en umiddelbart merkbar reaksjon med tydelige konsekvenser ved brudd."*

8.3.5 Særlig om program mot ruspåvirket kjøring

Ved lov av 29. juni 2007 nr. 84 ble det vedtatt endringer i vegtrafikkloven og straffeloven hvor ordningen med promilleprogram ble utvidet til også å omfatte personer som kjører påvirket av andre rusmidler enn alkohol. Samtidig ble ordningen gjort permanent. Lov og forskriftsendringer i relasjon til program mot ruspåvirket kjøring trådte i kraft 1. november 2008.

Endringene i vegtrafikkoven § 31 og straffeloven § 53 nr. 3 bokstav e medfører at domstolene, som

vilkår for å utsette fullbyrdelsen av straffen, kan bestemme at personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 jf. § 22 første ledd gjennomfører et program mot ruspåvirket kjøring. Loven begrenser ordningen til å gjelde personer som har problemer med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Det kreves også at domfelte må samtykke til at et slikt vilkår stilles for å utsette fullbyrdelsen.

Med hjemmel i straffeloven § 53 nr. 6 fastsatte Kongen forskrift av 10. oktober 2008 nr. 1100 om program mot ruspåvirket kjøring. Programmet har som formål å motvirke nye straffbare handlinger ved kjøring i ruspåvirket tilstand, skape et tryggere trafikkmiljø og redusere antall trafikkulykker, jf. forskriftens § 2. Det slås i forskriftens § 3 fast at ordningen ikke bare vil gjelde illegale rusmidler, men også legale medikamenter.

8.3.6 Særlig om narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)

Prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll ble vedtatt av Stortinget i 2005, jf. lov 17. juni 2005 nr. 92, og startet opp 1. januar 2006. I forskrift 16. desember 2005 nr. 1518 om prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll ble det bestemt at prøveordningen skal gjelde i kommunene Oslo og Bergen. Først ble det bestemt at prøveordningen skulle ha en varighet av 3 år, men ordningen er nå vedtatt forlenget ut 2014.

Den betingede reksjonen er et alternativ til ubetinget fengselsstraff for rusmiddelavhengige som dømmes for narkotikarelatert kriminalitet. Rusmiddelbrukere som tidligere ville ha blitt dømt til en ubetinget fengselsstraff for kriminelle handlinger, kan derved i en prøveperiode dømmes til en alternativ straffereaksjon. Formålet med ND er å forebygge ny kriminalitet og fremme domfeltes rehabilitering, jf. forskriften § 1 annet ledd og Ot.prp. nr. 81 (2004-2005) *Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll)* s. 5. Ordningen skal også bidra til å forbedre de praktiske hjelpe- og behandlingstilbudene til rusmiddelavhengige som omfattes av ordningen.

Narkotikaprogrammet er et frivillig og individuelt tilpasset rehabiliteringsopplegg og formelt et vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav e, jf. nr. 6 tredje punktum. Ordningen innebærer at det utarbeides et individuelt tilpasset rehabiliteringsprogram, jf. forskriften §§ 6 og 7. Det kan være tale om individuelt tilpasset behandling i spesialisthelsetjenesten og/eller kommunehelsetjenesten, utdannings- og arbeidstiltak, booppfølging, fritidsaktiviteter, oppfølging av sosialtjenesten og andre tiltak

som er viktige for den enkeltes rehabilitering og integrering i samfunnet, jf. forskriften § 7 første ledd. Innholdet for den enkelte domfelte fastsettes ut fra teamets faglige vurderinger i samarbeid med domfelte og i samsvar med de vilkår domstolen har satt med hensyn til bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, jf. forskriften § 7 annet ledd. For at reaksjonen skal være aktuell, må domfelte samtykke, og det må videre foreligge personundersøkelse, jf. forskriften §§ 4 og 5.

ND trer i stedet for ubetinget fengselsstraff, og det er i forarbeidene forutsatt at den gis et innhold som gjør den til et reelt alternativ i så måte, jf. Ot.prp. nr. 81 (2004-2005) s. 37. Det er ikke, som for samfunnsstraff, inntatt i loven noe uttrykkelig reservasjon om at straffens formål ikke må tale mot en straff i frihet. Av forarbeidene fremgår det likevel at det "av hensyn til den alminnelige rettsfølelse og straffens formål ellers" vil gå en grense for hvor alvorlige lovbruddene kan være, jf. Ot.prp nr. 81 (2004-2005) s. 38. Det samme er lagt til grunn av Høyesterett, jf. Rt. 2008 s. 1495 avsnitt 21 og 22 og Rt. 2010 s. 1082 avsnitt 39.

Narkotikaprogram med domstolskontroll gjennomføres ved at domfelte går gjennom fire faser som viser til domfeltes utvikling. Fasene benevnes iverksettelsesfasen, stabiliseringsfasen, ansvarsfasen og videreføringsfasen. Det forutsettes at overgang fra en fase til neste innebærer en viss reell bedring for den domfelte i funksjonsnivå når det gjelder både rusmestring og andre ferdigheter ved livsmestring. Varigheten av de ulike fasene vil være avhengig av hvor godt den domfelte klarer å gjennomføre målene for de ulike fasene.

Gjennomføringen av narkotikaprogrammet krever en felles innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Både i Oslo og Bergen er det etablert et senter for oppfølging og gjennomføring av prosjektet. Senteret er organisatorisk plassert som en driftsenhet i kriminalomsorgen. Ved senteret er det representanter fra kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten, utdanningsetaten/ fylkeskommunen og den kommunale sosialtjeneste. Disse utgjør ND-teamet.

Teamet har hovedsakelig to arbeidsoppgaver. Det ene er utarbeidelse av personundersøkelser, det andre er oppfølgning av de personene som får dom på ND. I personundersøkelsene kartlegges personer som er aktuelle for gjennomføring av programmet. ND-teamet skal også vurdere om vedkommende er en egnet programdeltaker, men domstolen er ikke bundet av denne vurderingen. Gjennomføring av dommer på narkotikaprogram er teamets hovedoppgave. Oppfølgningen av de domfelte skjer ved oppmøter på senteret og gjennom samarbeid med de øvrige instanser som er

involvert i saken. Innholdsmessig kan dette medføre store individuelle forskjeller, da for eksempel noen domfelte er på behandlingsinstitusjon, mens andre er i arbeid eller på skole.

Domstolen har en særlig posisjon i programmet. Ved både Oslo og Bergen tingrett er det noen dommere som har til oppgave å utføre domstolskontrollen i programmet. Dette skjer ved at hver enkelt domfelt får en fast dommer som følger saken gjennom hele gjennomføringen. Dette starter med en "iverksettelsessamtale" hvor dommer forteller domfelte om dommerrollen og hvor domfelte forteller om egen situasjon. Etter dette kan det finne sted rettsmøter hvis vilkårene i saken må endres, hvis domfelte skal ha progresjon i programmets fire faser eller hvis det er nødvendig å sanksjonere med hel eller delvis omgjøring til ubetinget fengsel. Under saken er det også tilrettelagt for at det skal være mulig å ha "oppfølgningssamtaler" i tingretten, hvor dommeren får informasjon om saksutviklingen uten at det medfører en avgjørelse fra retten. Domstolskontrollen har vist seg å være svært viktig for gjennomføringen av prosjektet. Det gir det juridiske grunnlaget for den store fleksibiliteten i vilkårene, samt at de domfelte opplever møtet med domstolene som milepæler, preget av alvor og stor viktighet.

Målgruppen for ND er rusmiddelavhengige som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet, jf. straffeloven § 53 nr. 6. I forskriften § 3 er dette definert som "overtredelser av straffeloven § 162 og legemiddelloven § 31 annet ledd, lovbrudd begått under påvirkning av illegale rusmidler og lovbrudd begått for å finansiere eget rusmiddelmisbruk." Definisjonen favner meget vidt, og innebærer få begrensninger med hensyn til forbrytelsens art eller alvor. Det fremgår også av forarbeidene at det skal være stor fleksibilitet når det gjelder målgruppen, både med hensyn til arten av rusmiddelbruk, psykiske lidelser, alder og type lovbrudd, jf. bla. Ot.prp. nr. 81 (2004-2005) s. 20. På tross av denne fleksibiliteten, tar ordningen med ND særlig sikte på rehabilitering av tungt belastede kriminelle rusmiddelavhengige som har et stort behov for hjelp og behandling og som vil ut av sitt rusmiddelmisbruk, se Rt. 2010 s. 1082 avsnitt 37 og Rt. 2008 s. 1495 avsnitt 19 med videre henvisninger.

Målgruppen for ND har kun en gang vært til vurdering i Høyesterett. I november 2008 besluttet Høyesterett at overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd (kjøp av 3 kg hasj og 3 kg amfetamin, oppbevaring av ca 1.4 kg amfetamin og 3.6 kg hasj, samt salg av 1.3 kg amfetamin og noen mindre forhold) medførte fengsel i fire år hvorav 1 år og 6 måneder betinget med en prøvetid på 4 år under vilkår om ND.

Prøveordningen er under evaluering av SIRUS, som vil se på hva som skjer av eventuelle endringer hos klienter som dømmes til ND når det gjelder bruk av rusmidler, kriminalitet, psykisk og somatisk helse, boligforhold, inntekt, beskjeftigelse/skole og sosialt nettverk i løpet av programperioden. Regjeringen har fremmet forslag om utvidelse av tilbudet gjennom kriminalomsorgsmeldingen, men vil avvente evalueringen fra SIRUS før det eventuelt tas en beslutning om mulig permanent drift og eventuell utvidelse av programmet.

8.4 Tiltak etter rettssak

8.4.1 Straffegjennomføringsloven § 12

Straffegjennomføringsloven § 12 er det mest brukte behandlingstiltaket for rusmiddelavhengige innenfor straffeapparatet. Bestemmelsen åpner for at straffen i særlige tilfeller helt eller delvis kan gjennomføres ved opphold i institusjon som ikke hører under kriminalomsorgen. Etter denne bestemmelsen kan overføring til slik institusjon skje på ethvert stadium av straffegjennomføringen, se likevel forskrift til lov om straffegjennomføring 22. februar 2002 nr. 183 § 3-5 om at gjennomføringen av straffen som hovedregel skal være påbegynt før overføring kan skje. Oppholdet skal normalt ikke vare mer enn tolv måneder, jf. forskriften § 3-5 annet ledd. Lengre opphold kan likevel innvilges dersom særlige og tungtveiende grunner tilsier det.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 12 at institusjonsoppholdet kan gjennomføres i ”særlige tilfeller” der det er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig eller ”andre tungtveiende grunner taler for det”. Det kan eksempelvis være tale om behandling av ulike former for rusavhengighet eller psykiske problemer eventuelt arbeids- bo, eller annen form for trening. Det følger av retningslinjene til straffegjennomføringsloven at det normalt vil være en forutsetning at kriminalomsorgen ikke selv har et tilbud som kan imøtekomme innsattes særlige behov. Mange av de som soner etter § 12 gjør dette som pasienter innen spesialisthelsetjenesten i tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige. Disse er på vanlig måte vært til vurdering og er gitt rett til nødvendig helsehjelp.

8.4.2 Straffegjennomføringsloven § 16

Straffegjennomføringsloven åpner for at siste del av fengselsstraffen i noen tilfeller kan gjennomføres utenfor fengselsanstalt, jf. § 16. Det er adgang til å overføre innsatte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel på særlige vilkår, når halvdelen av straffetiden er

utholdt, jf. bestemmelsens første ledd første punktum. Overføringen må anses hensiktsmessig for å fremme en fortsatt særlig positiv utvikling med sikte på å motvirke ny kriminalitet, jf. første ledd første punktum. Domfelte blir formelt overført til denne gjennomføringsformen og ikke løslatt på prøve. Det er en grunnleggende forutsetning at domfelte har et reelt behov for rehabilitering, jf. Ot.prp.nr.5 (2000-2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)* s. 155. Gjennomføringen utenfor fengsel må fremme domfeltes mulighet til å leve et liv uten ny kriminalitet, ved at det tilbys andre rehabiliteringstiltak enn de som lar seg gjennomføre fra fengsel. Dersom de samme tiltak kan gis i eller fra fengsel skal ikke overføring skje.

Ved lov 29. juni 2007 ble det innført en forsøksordning med elektronisk kontroll som ny straffegjennomføringsform, jf. § 16 annet ledd. Vilkåret for straffegjennomføringen er at den idømte fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder. På denne måten er det både adgang til å benytte elektronisk kontroll på de kortere fengselsstraffer og som en utslusingsmetode for de lengre fengselsstraffer. Som etter første ledd, er det et vilkår at bruk av elektronisk kontroll er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.

Av kontrollhensyn er det gitt enkelte grunnvilkår som må være oppfylt for at straffegjennomføring kan skje utenfor fengsel. Det er et krav at domfelte må ha fast bopel og sysselsetting i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak, jf. § 16 tredje ledd. Etter fjerde ledd skal det i tillegg fastsettes særlige vilkår som fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring. Bestemmelsen nevner vilkår som rusforbud, angivelse av urinprøve og deltakelse i program, men opplistingen er ikke uttømmende. Det må foretas en individuell vurdering av hvilke vilkår som er nødvendige i det konkrete tilfellet. Vilkårene kan oppheves, endres eller det kan fastsettes nye vilkår, jf. bestemmelsens femte ledd.

8.5 Særlig om barn og straff

I norsk rett finnes ingen særlover for barn som har begått straffbare handlinger. Det finnes likevel en rekke særlige bestemmelser rettet mot håndteringen av straffesaker der barn er involvert.

I Norge er den strafferettslige lavalder 15 år, jf. straffeloven § 46. Ettersom barn under 15 år ikke kan straffes, kan lovbruddet heller ikke påtales. Dette sperrer for bruk av alle typer straffereaksjoner, inkludert påtaleunnlatelse og overføring til konfliktråd. I slike tilfeller

kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til barneverntjenesten, jf. straffeprosessloven § 71 b. Barneverntjenesten beslutter selv om den fatter vedtak i saken, men plikter å opplyse påtalemyndigheten hvorvidt slikt vedtak er fattet, jf. straffeprosessloven § 71 b annet punktum. Påtalemyndigheten kan også forby barn under 15 år å oppholde seg på visse steder, dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at personen gjør seg skyldig i en ellers straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 222 c. De som bryter forbudet kan bringes hjem, jf. politiloven § 13 første ledd. Den unge lovbryteren og foreldrene kan også pålegges å møte i samtale med politiet for å forebygge ytterligere lovbrudd, jf. politiloven § 13 fjerde ledd.

Ved straffutmålingen vil domfeltes unge alder ha betydning. Straffeloven § 55 fastsetter at fengselsstraff på 21 år ikke kan anvendes når gjerningspersonen på gjerningstidspunktet var under 18 år, jf § 17 første ledd bokstav b. Lengstestraffen er dermed 15 år (eventuelt 20 år ved konkurrens), jf § 17 første ledd bokstav a. Der domfelte er under 18 år på handlingstidspunktet, er domstolen ikke bundet av de nedre strafferammer for de aktuelle straffebud ved straffutmålingen. Straffen kan "innen samme straffart nedsettes under det lavmål som er bestemt for handlingen", jf. straffeloven § 55. Det følger av samme bestemmelse at domstolen også kan idømme barn som var under 18 år på handlingstidspunktet en mildere straff enn det straffebudet gir anvisning på. I en kjennelse inntatt i Rt. 2003 s. 1455 om bruk av samfunnsstraff for unge lovbrytere, er det også lagt til grunn at straffeloven § 55 åpner for å anvende samfunnsstraff selv om strafferammen er høyere enn fengsel i 6 år, på tross av utgangspunktet for å anvende samfunnsstraff at lengstestraffen i det aktuelle straffebudet ikke er på mer enn 6 år, jf straffeloven § 28 a.

I straffeloven 2005, som ennå ikke har trådt i kraft, er det inntatt en bestemmelse om at den som var under 18 år på handlingstidspunket bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff der det er særlig påkrevd.

Nedsettelse av straffen skal skje etter en skjønnsmessig vurdering. Det følger imidlertid av praksis at lav alder ofte tillegges vekt i formildende retning også der en ikke går under minstestraffen for de aktuelle handlingene eller setter ned straffen til en mildere straffart, jf. for eksempel avgjørelsene i Rt. 1982 s. 82, Rt. 1992 s. 833 og Rt. 2003 s. 1455.

Regjeringen la sommeren 2006 frem St. meld. nr. 20 (2005-2006) *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrytarar* om alternative straffereaksjoner for unge lovbrytere. Etter behandlingen i Stortinget ble den fulgt opp gjennom opprettelsen av Tharaldsrud-utvalget, som var bredt faglig sammensatt etter grundige drøftelser med

BLD. NOU 2008: 15 *Barn og straff* ble lagt frem høsten 2008. Utvalget foreslo en ny straffereaksjon tuftet på prinsippene for restorative justice. Målgruppen var barn som på gjerningstidspunktet var under 18 år og som hadde begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Reaksjonen skulle gis som vilkår ved idømmelse av betinget fengselsstraff, og bestå av to komponenter: gjennomføring av ungdomsstormøte og en ungdomsplan. Reaksjonen var ment som et alternativ til ubetinget fengsel og i enkelte tilfelle til lengre samfunnsstraffer.

Utredningen ble sendt på bred høring, og Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* ble fremmet i statsråd 24. juni 2011. I proposisjonen peker regjeringen på betydningen av målrettede tiltak overfor barn og unge som begår kriminelle handlinger. Forebygging, økt bruk av konfliktråd og straffereaksjoner med rehabiliterende innhold fremheves. Regjeringens mål er – i samsvar med FNs barnekonvensjon – at barn ikke skal i fengsel. Det foreslås derfor en ny straffereaksjon, kalt *ungdomsstraff*, jf. straffeloven ny § 28 c. Den nye ungdomsstraffen bygger på erfaringene med oppfølgingsteam, og er organisatorisk forankret i konfliktrådet. Straffen inkluderer virkemidlene stormøte og oppfølgingsplan, og vil involvere lovbryter, lovbryters private nettverk, justissektorens ulike ledd og andre offentlige instanser, som alle skal bidra til en individuelt tilpasset oppfølging. Reaksjonen er samtykkebasert og skal, på vanlig måte, ilegges av domstolene. For en nærmere redegjørelse for ungdomsstraffen, se proposisjonen kapittel 10.

8.6 Anmerking av straffereaksjoner på politiattest

Følger av lovbrudd utover rene straffespørsmål opptar mange lovovertredere, særlig gjelder dette hvilke forhold som kommer med på "rullebladet".

Reglene om utstedelse av politiattester finnes i dag i strafferegistreringsloven og i spesiallovgivningen, samt i forskrifter og rundskriv. Det er imidlertid vedtatt en ny lov som regulerer politiets behandling av opplysninger, jf. lov 28. mai 2010 nr. 16 (politiregisterloven). Loven gir nye bestemmelser om vandelskontroll og politiattester, herunder særlige regler om utstedelse av politiattest når straffbare handlinger begås av unge lovbrytere. Loven vil trolig tre i kraft høsten 2011. Arbeidsgruppen begrenser seg derfor til å behandle reglene i politiregisterloven i det følgende.

Det foreligger i dag flere typer politiattester, og et hovedskille går mellom ordinære og uttømmende attester. I tillegg har man såkalte avgrensede og utvidede attester, jf.

nærmere nedenfor. Hvilke konsekvenser en eventuell anmerkning får, reguleres i spesiallovgivningen.

Hva som anmerkes på en *ordinær politiattest* følger av politiregisterloven § 40. Dersom det i hjemmelsgrunnlaget ikke er gitt nærmere angivelse av politiattestens innhold, skal det utstedes ordinær politiattest med de begrensninger som følger av politiregisterloven § 40, jf. § 40 nr. 1. Hvilke ilagte reaksjoner som tas med på attesten er positivt angitt i § 40 nr. 2:
dom på betinget og ubetinget fengsel; dom på forvaring, eventuelt sikring;
dom på samfunnsstraff, eventuelt samfunnstjeneste;
dom på rettighetstap; bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn 6 måneder, og dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, eventuelt sikring. De nevnte reaksjonene skal imidlertid ikke anmerkes dersom annet følger av tidsbegrensningene i nr. 5 til 7, jf. like nedenfor.

Oppregningen i politiregisterloven § 40 nr. 2 innebærer at dom på fengsel eller samfunnsstraff etter straffeloven § 162 eller legemiddelloven § 31 som utgangspunkt skal fremgå av ordinær politiattest. Det samme gjelder bøter, enten de er gitt som forelegg eller dom, ettersom strafferammen er høyere enn fengsel i 6 måneder, også for ulovlig bruk og besittelse, se legemiddelloven § 31 annet ledd ("eller begge deler").

Politiregisterloven paragraf 40 nr. 3 angir negativt hva som ikke skal anmerkes på ordinær politiattest: betinget dom hvor fastsetting av straff utstår; påtaleunnlatelse; bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil 6 måneder; forenklet forelegg; overføring til behandling i konfliktråd og overføring til barneverntjenesten. Det oppstilles imidlertid et unntak som følger i nr. 4. Dersom det i samme reaksjonsileggelse er ilagt reaksjoner som er omhandlet både i nr. 2 og 3, kan politiet angi den samlede reaksjonen. Typisk kan bot anmerkes sammen med betinget fengsel.

Dette innebærer at i de tilfellene hvor påtaleunnlatelse gis for narkotikaovertredelser, blir reaksjonen ikke inntatt i ordinær politiattest.

Mens nr. 2 til 4 gjelder hvilke straffer som skal tas med på attesten, regulerer nr. 5 til 7 hvilke tidsmessige begrensninger som skal legges til grunn, basert på at forholdene er blitt for gamle. Som hovedregel skal det i ordinær politiattest ikke oppgis reaksjoner som er ilagt ved dom avsagt eller forelegg vedtatt mer enn 3 år før utstedelsen, jf. nr. 5.

Opplysninger om en idømt straffereaksjon medfører at andre opplysninger også vil fremgå av politiattesten selv om de alene ikke ville ha blitt anmerket (såkalt følgeanmerkninger), jf. nr. 8. Det er kun de mest alvorlige dommene som omfattes av bestemmelsen, ettersom flere dommer av denne typen tegner et bilde av en livsførsel som samlet sett kan ha betydning for formålet for attesten.

Dersom det følger av hjemmelsgrunnlaget, kan hovedregelen om utstedelse av ordinær politiattest etter § 40 fravikes. På en *uttømmende politiattest* anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. Med "straff" menes reaksjoner oppstilt i straffeloven § 15. Med "andre strafferettslige reaksjoner" menes betinget dom hvor fastsetting av straff utstår, påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven §§ 69 og 70, overføring til behandling i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71a, dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, eventuelt sikring og inndragning. Med "andre tiltak som følge av lovbrudd" menes personundersøkelse og beslutning om judisiell observasjon i saker hvor det i rettskraftig avgjørelse konstateres straffeskyld. Når bestemmelsen angir at det kun er opplysninger som er registrert i reaksjonsregisteret som skal anmerkes, så er dette for å markere at sperrede opplysninger ikke skal tas med. Hvilke reaksjoner som skal registreres i reaksjonsregisteret vil bli regulert i forskrift. Tidsbegrensningen i § 40 gjelder ikke.

I bestemmelsenes nr. 1 bokstav a til c oppstilles det enkelte unntak fra utgangspunktet om at alle reaksjoner skal anmerkes på uttømmende politiattest. Overføring av saker til konfliktråd skal anmerkes i en periode. Forenklet forelegg skal imidlertid ikke anmerkes. Av bokstav c følger det at det også skal gjøres unntak for reaksjoner ilagt lovbrytere som var under 18 år på gjerningstidspunktet og som ikke har begått alvorlig eller en rekke gjentatte lovbrudd, og som ikke har begått ny kriminalitet i en nærmere angitt tidsperiode. Nærmere presiseringer og avgrensninger av bestemmelsens rekkevidde vil bli foretatt i forskrift.

Det kan i lov eller forskrift bestemmes at både ordinær og uttømmende politiattest kan være avgrenset og utvidet. På *avgrenset politiattest* anmerkes bare nærmere bestemte typer lovbrudd i samsvar med hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av politiattest. Avgrenset politiattest skal utstedes med begrensninger som gjelder for ordinær politiattest (avgrenset ordinær politiattest), med mindre det fremgår uttrykkelig av hjemmelsgrunnlaget at begrensningene i politiregisterloven § 40 ikke skal gjelde (avgrenset uttømmende politiattest).

Av politiregisterloven § 41 nr. 2 følger det at på *utvidet politiattest* anmerkes verserende saker hvor saken ikke er rettskraftig avgjort. Det vil si siktelser, tiltaler og ilagte reaksjoner som ikke er rettskraftig. Anmeldelser og henlagte saker kan ikke anmerkes på politiattest.

I politiregisterloven § 39 er det vedtatt en særskilt bestemmelse for politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest). Bestemmelsen behandles ikke nærmere i det følgende.

9. STRAFFUTMÅLING

9.1 Straffutmålingsmomenter

Norsk rett har ingen alminnelig bestemmelse om hvilke forhold det skal legges vekt på ved utmålingen av straff. Innen strafferammen står domstolene forholdsvis fritt, både med hensyn til straffens lengde og hvilke momenter det skal legges vekt på når straffen utmåles. Det betyr likevel ikke at dommeren står fritt til å vektlegge ethvert moment. Gjennom rettspraksis har det utkrystallisert seg en rekke momenter som dommeren kan ta i betraktning når han eller hun fastsetter straffen innenfor strafferammen. Andenæs deler momentene inn i tre grupper: Gradering etter handlingens objektive grovhet; gradering etter gjerningsmannens subjektive skyld og straffutmålingsmomenter utenfor selve handlingen (jf. Andenæs: Alminnelig strafferett, 5. utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, Oslo 2004 s. 462 flg.). I tillegg til disse gruppene av momenter peker Andenæs på at det vil bli lagt vekt på det alminnelige straffutmålingsnivået. I tillegg til de enkelte straffutmålingsmomentene, er også hensynet til straffens formål med på å danne rammene for straffutmålingen.

De vanlige straffutmålingsmomentene er relevante også ved narkotikalovbrudd. I tillegg er det i praksis utpenslet en rekke momenter som tillegges betydning enten i skjerpende eller formidlende retning.

Praksis viser at straffen for narkotikaforbrytelser i stor grad er avhengig av hvilket stoff forbrytelsen gjelder. Eksempelvis straffes befatning med cannabis langt mildere enn befatning med farligere stoffer. Høyesterett uttalte i Rt. 2009 s. 1394 avsnitt 26 at

> *"det må skje en vurdering av det enkelte narkotiske stoffs farlighetsgrad basert på den til enhver tid tilgjengelige fagkunnskap. Det må åpenbart være riktig å ta hensyn ikke bare til rusvirkningen; det må legges vekt på tilvenningsfare, fare for alvorlige sykdommer og andre alvorlige konsekvenser av bruk."*

Den fare det enkelte stoff representerer avhenger også av styrkegraden. Det er likevel slik at styrkegraden som utgangspunkt ikke skal tillegges vekt i straffutmålingen dersom denne ligger innenfor det normale. I Rt. 2008 s. 1373 (avsnitt 9 og 10 og 13) uttalte imidlertid Høyesterett at

"[f]ellelse for narkotikaforbrytelse skal skje på grunnlag av den mengde av det aktuelle stoffet det finnes bevist at en tiltalt har hatt befatning med. Dette gjelder også der stoffet er blandet sterkere eler svakere enn det som er vanlig. (…) Ettersom straffenivået for narkotikaforbrytelser i stor grad også er begrunnet i de potensielle skadevirkninger som er knyttet til spredningen av stoffet, følger det likevel av sikker praksis i hvert fall de siste femten år at styrkegraden tillegges betydning der det er tale om et markert avvik fra det som må anses normalt. (…)Noen eksakt grense for når det skal foretas korreksjon for lav styrkegrad, kan vanskelig utledes av den rettspraksis jeg har vært innom. Men det er som nevnt en forutsetning at avviket er markert."

Kvantum har også stor betydning ved straffutmålingen. Det er imidlertid slik at jo hardere stoff det er tale om, jo mindre krav stilles det til kvantum.

I tillegg til stoffets art og kvantum er det et sentralt moment hvilken rolle den domfelte har hatt ved overtredelsen og hva den straffbare handlingen går ut på. Det er i flere avgjørelser lagt til grunn at innførsel og salg gjennomgående skal straffes strengere enn kjøp og oppbevaring. Dette er i Rt. 2008 s. 906 (avsnitt 10) begrunnet med at "innførsel og salg øker tilgjengeligheten av stoffet sammenlignet med kjøp og oppbevaring". I Rt. 2009 s. 279 la Høyesterett til grunn at tilvirkning ligger på nivå med innførsel.

I tillegg til å vektlegge lovovertrederens befatning med stoffet, er det relevant å se hen til den tiltenkte bruk. Av den grunn har Høyesterett trukket en klar grense mellom kjøp og oppbevaring av narkotika til egen bruk og kjøp og oppbevaring av narkotika med sikte på videresalg. I Rt. 1999 s. 33 (på side 35) uttalte Høyesterett at:

"Etter mitt syn står misbrukeres kjøp av narkotika til eget forbruk når det gjelder straffverdighet i en helt annen stilling enn kjøp med sikte på videresalg. Dette gjelder særlig når det – slik som her – er tale om kjøp i små kvanta til misbrukerens løpende forbruk. Det er da også – så vidt jeg forstår – meget sjelden at det reises tiltale mot misbrukere for kjøp av narkotika på grunnlag av den type beregninger som her er foretatt. Denne saken er imidlertid ikke noe rent tilfelle av kjøp til eget forbruk. Domfelte har – som jeg tidligere har redegjort for – solgt 11,5 gram heroin til andre. Salget, som hadde et visst profittmotiv, gir derfor domfeltes forhold et atskillig mer graverende preg enn det ellers ville hatt."

I Rt. 1999 s. 1504 (på side 1505) uttalte førstvoterende at "det er ved straffutmålingen grunn til å se mildere på misbrukeres oppbevaring av narkotika med sikte på eget forbruk enn der oppbevaringen skjer med henblikk på spredning av stoffet, jf. uttalelser i Rt. 1999 s. 33 om det tilsvarende spørsmål ved kjøp av narkotika." Hvilken vekt man legger på at narkotikaen er ment for personlig bruk vil likevel avhenge av størrelsen på partiet lovovertredelsen gjelder. Ved større partier får dette momentet mindre betydning for straffutmålingen, jf. for eksempel Rt. 2003 s. 118, hvor Høyesterett uttalte følgende (avnitt 9):

> *"Rt. 1999 s. 33 (…) var særegen ved at den hovedsakelig gjaldt kjøp av små kvanta til misbrukerens personlige forbruk, som ble ansett som et fortsatt straffbart forhold. Situasjonen blir ganske annerledes ved erverv og oppbevaring av et større enkeltparti narkotika, og i særdeleshet når det gjelder heroin og annet meget farlig stoff."*

I Rt. 1999 s. 1504 fant Høyesterett at "oppbevaring av et så vidt stort kvantum heroin som i den foreliggende sak [ca ti gram] i seg selv kunne innebære en spredningsfare som man ikke kan se bort fra". I Rt. 2000 s. 1446 la imidlertid Høyesterett til grunn at befatning med 20 gram heroin til egen bruk skulle resultere i en mildere bedømmelse.

I tillegg til de nevnte momenter, har Høyesterett i formildende retning lagt vekt på ung alder, omsorg for barn og om lovovertrederen befinner seg i en rehabiliteringssituasjon når spørsmålet om straff kommer opp. Sistnevnte moment er særlig relevant for de som har vært rusmiddelavhengige over tid.

9.2 Straffenivå og straffart

Gjelder overtredelsen legemiddelloven § 24 første ledd jf. § 32 annet ledd eller straffeloven § 162 første ledd, kan bot være et aktuelt alternativ, istedenfor eller i tillegg til fengselsstraff. Ellers vil valget stå mellom fengsel eller samfunnsstraff (eventuelt særreaksjoner). Både fengselsstraff og bøtestraff kan gjøres betinget, jf. punkt 8.3.1 ovenfor. Det vil føre for langt å gi en utførlig fremstilling av straffenivået for de ulike narkotikaovertredelser. I det følgende gis en oversikt over straffenivå, med særlig vekt på bruk og besittelse av narkotika samt erverv til egen bruk. En oversikt over rettspraksis finnes i Magnus Matningsdal: Norsk spesiell strafferett (2010).

Straffenivået for narkotikaovertredelser har jevnt over vært høyt, men i de senere år har en sett en varsom nedjustering. Dette gjelder særlig for narkotikalovbrudd knyttet til egen bruk. Jevnt over kan det sies at befatning med små kvanta straffes relativt beskjedent. Ved bruk og besittelse av narkotika, jf. legemiddelloven § 24 første ledd, jf. § 31 annet ledd, vil straffereaksjonen som regel være bot som avgjøres ved at det utstedes forelegg (se figur i punkt 9.3 nedenfor).

I rundskriv fra av 30. oktober 1998 del II nr. 1/1998 – har Riksadvokaten gitt retningslinjer for bruk av forelegg ved befatning med mindre kvanta. Retningslinjene er justert i brev av 5. juli 2006 og 4. januar 2010 til statsadvokatene, politimestrene og sjefen for Kripos, ettersom det generelle straffenivået for narkotikaforbrytelser har gått ned i de senere år. Rundskrivene er ikke en rettskilde for domstolene, men en oppsummering av gjeldende rettspraksis fra Høyesterett. Rundskrivet blir likevel brukt som retningslinje også ved domstolene, jf. for eksempel Rt. 2005 s. 38 og Rt. 1999 s. 1008. Det fremgår av rundskrivets punkt IV (konsolidert):

> *"Dersom et narkotikalovbrudd subsumeres under straffeloven § 162 første ledd, har bøter som eneste straffreaksjon som hovedregel vært forbeholdt saker som gjelder cannabis, khat eller tabletter. Ved befatning med pulverstoffene (heroin, amfetamin, kokain) har det vært reagert med betinget eller ubetinget fengsel. På bakgrunn i uttalelser i Rt. 1997 s. 572 kan det likevel reageres med bruk av forelegg også for visse former for befatning med pulverstoffer.*
>
> *Følgende vilkår skal da være oppfylt:*
>
> *"1. Forelegg kan kun brukes ved erverv og oppbevaring som ikke tar sikte på videre omsetning. Ved innførsel og omsetning vil utgangspunktet fortsatt være fengselsstraff, jf. Rt. 1995 s. 1968. Praktiske hensyn kan likevel begrunne bruk av forelegg for innførsel av narkotika når overtredelsen er begått av utlending som også bortvises eller utvises fra riket.*
>
> *2. Mengden av narkotisk stoff må ikke overstige (oppretningen av stoffer er ikke uttømmende)*
> *a) 0,5 gram heroin, amfetamin eller kokain*
> *b) 10-15 gram hasjisj eller marihuana*
> *c) 10-15 kilo khat*
> *d) 5 tabletter ecstasy*

e) 50 tabletter av de vanlige B-preparater (for eksempel Rohypnol, Valium 5mg, Stezolid og lignende)
f) 20 tabletter Temgesic og 3 tabletter Dolcontin 100 mg."

Vilkåret i rundskrivet om at siktede ikke måtte være ilagt en reaksjon for overtredelse av narkotikalovgivningen i løpet av de tre siste måneder, falt bort ved brev av 5. juli 2006.

Som nevnt ovenfor, har Høyesterett lagt til grunn at innførsel og salg av narkotika må bedømmes strengere enn kjøp og oppbevaring av tilsvarende kvanta. Tankegangen har vært at innførsel og salg øker tilgjengeligheten av stoffet sammenlignet med kjøp og oppbevaring. Dette ble lagt til grunn senest i Rt. 2008 s. 906, hvor Høyesterett uttalte:

"Selv om innførsel må bedømmes strengere enn den rene oppbevaring, må det også i disse tilfellene bero på størrelsen av det kvantumet innførselen gjelder og omstendighetene for øvrig om det bør reageres med en ubetinget fengselsstraff, eller om denne, eventuelt en del av den, kan gjøres betinget."

Straffen ble her satt til en betinget fengselsstraff, men da slik at det i tillegg ble utmålt en ubetinget bot. Det ble uttalt at kvantumet (36,2 gram hasj) utgjorde et ikke ubetydelig antall brukerdoser, som representerer en klar spredningsfare. I formildende retning ble det lagt vekt på at hasjen var ment for personlig bruk.

Se likevel Rt. 2009 s. 1551 der Høyesterett fant at innførsel av 3,9 gram cannabis til egen bruk skulle straffes med en bot. Det ble uttalt at straffenivået ved innførsel av små kvanta ikke kunne være upåvirket av at det i de senere år har skjedd en lemping av straffenivået i narkotikasaker, særlig for befatning med mindre mengder til egen bruk, og at Riksadvokaten i brev 5. juli 2006 hevet grensene for bruk av forelegg for erverv og oppbevaring. Høyesterett fremhevet at innførsel er mer straffverdig enn kjøp, og fastsatte boten til det dobbelte av antatt bøtenivå for kjøp og oppbevaring av tilsvarende mengde narkotika.

I kjølvannet av ovennevnte avgjørelse, endret Riksadvokaten retningslinjene for bruk av forelegg ved innførsel av narkotika, jf. brev 4. januar 2010. Her uttales følgende:

> *"Med utgangspunkt i at innførsel utvilsomt er mer straffverdig enn kjøp og oppbevaring, bør grensene for mengde narkotisk stoff som muliggjør bøtestraff ved slik overtredelse være lavere en ved erverv og/eller oppbevaring. Riksadvokaten*

antar at forelegg bør benyttes som normal reaksjon ved innførsel av narkotiske stoffer som er beskrevet i brev herfra 5. juli 2006 og hvor stoffmengden ikke utgjør mer enn halvparten av det som er fastsatte grenser for tilsvarende reaksjon ved erverv og oppbevaring. Utlending som også bortvises eller utvises fra riket, kan ilegges forelegg for innførsel av samme mengde stoff som ville blitt avgjort med bot dersom det kun var erverv og/eller oppbevaring."

Se også Rt. 2010 side 449, hvor en ghanesisk statsborger ble dømt til 18 dagers betinget fengsel for salg av 2,28 gram hasjisj. Her uttalte Høyesterett at

"Utgangspunktet er at reaksjonsfastsettelsen ved innførsel eller salg av selv meget små mengder hasj er fengselsstraff, men da slik at straffen kan gjøres betinget etter en konkret vurdering"

Det er uttalt i forarbeidene til straffeloven 2005 at straffenivået for befatning med narkotika til egen bruk i det vesentlige skal videreføres, jf. Ot.prp. 22 (2008–2009) punkt 4.2.3.4:

"Departementet peker på at straffenivået over tid er blitt noe nedjustert i norsk rettspraksis.
Især er det tilfelle for befatning med små kvanta narkotika til eget bruk. Slike tilfelle skal straffes mildere en annen befatning med narkotika, se særlig Rt. 1999 side 33. Er det tale om større kvanta tillegges dette momentet mindre vekt, se Rt. 2002 side 872 og Rt. 2003 side 118."

Videre uttales det at:

"Det bør på samme måte som i dag gis strenge straffer for de profesjonelt pregede, alvorlige narkotikasakene. Samtidig er departementet enig i den varsomme nedjusteringen som over tid har funnet sted i straffenivået, særlig hva gjelder saker som omhandler narkotikaovertredelse knyttet til eget bruk. Slike tilfeller har en klart lavere straffverdighet enn befatning med narkotika som tar sikte på videresalg av større mengder narkotika. Samlet sett foreslår derfor departementet at den straffutmålingspraksis som nå etter hvert har festnet seg, videreføres, likevel slik at annen straff enn ubetinget fengsel i større grad bør anvendes i saker om videresalg av en liten mengde narkotika for å finansiere eget rusmisbruk."

I tilfeller der det ellers ville blitt idømt under ett års fengsel, gir straffeloven § 28 a første ledd hjemmel for å idømme samfunnsstraff. Etter bestemmelsens første ledd bokstav b er det imidlertid et generelt vilkår for samfunnsstraff at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Med hjemmel i straffeloven § 28 a annet ledd har Høyesterett likevel anvendt samfunnsstraff, også ved grove narkotikaforbrytelser, dersom det har foreligget sterke og klare rehabiliteringshensyn eller andre spesielle forhold, se for eksempel Rt. 2009 s. 294 avsnitt 14.

I stedet for ubetinget fengselsstraff, kan domstolen gi betinget straff med vilkår om ND (narkotikaprogram med domstolskontroll). Bruken av særvilkåret ND er ikke koblet til lovbruddets strafferamme eller den aktuelle straff. Det er ikke, som for samfunnsstraff, inntatt i loven noe uttrykkelig reservasjon om at straffens formål ikke må tale mot en straff i frihet. Av forarbeidene fremgår det likevel at det "av hensyn til den alminnelige rettsfølelse og straffens formål ellers" vil gå en grense for hvor alvorlige lovbruddene kan være, jf. Ot.prp nr. 81 (2004-2005) *Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll)* s. 38.

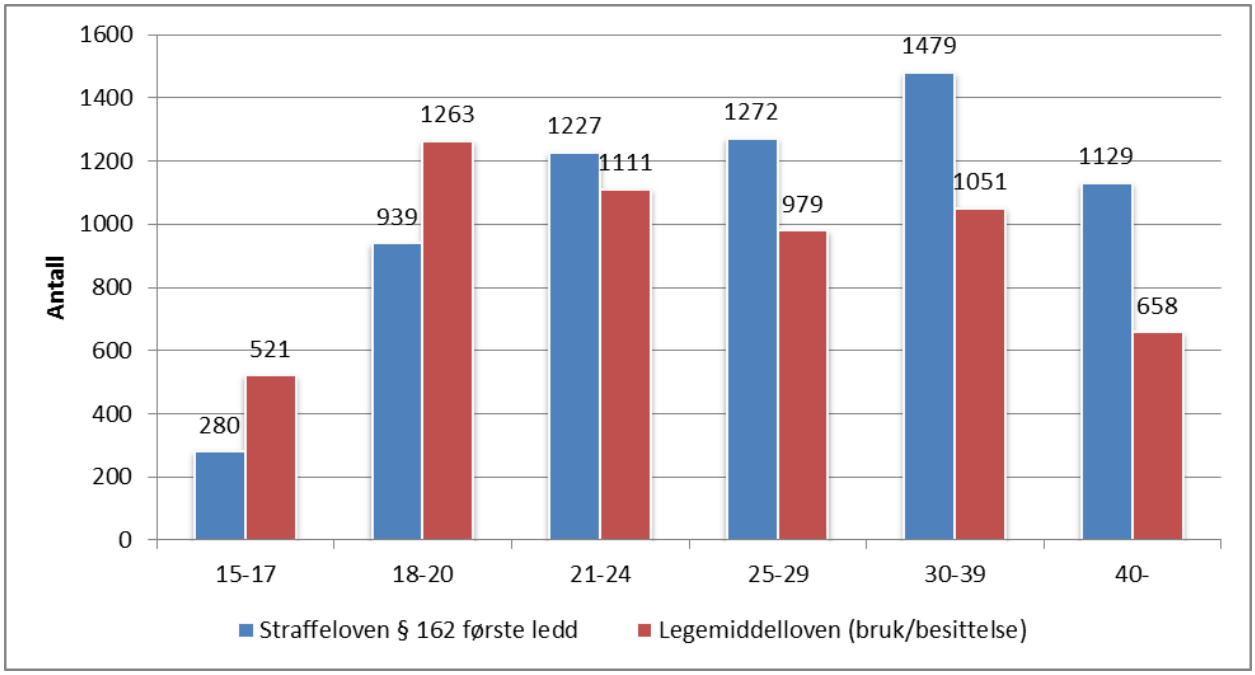
Anvendelsesområdet for ND er omtalt av Høyesterett, i Rt. 2008 s. 1495. Her ble det besluttet at overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd (kjøp av 3 kg hasj og 3 kg amfetamin, oppbevaring av 1,4 kg amfetamin og 3,6 kg hasj samt salg av 1,3 kg amfetamin og noen mindre forhold) skulle straffes med fengsel i 4 år, hvorav 1 år og 6 måneder betinget med en prøvetid på 4 år under vilkår om ND. Avgjørelsen inneholder en utførlig drøftelse av forholdet mellom ND og samfunnsstraff. Av særlig betydninger avsnitt 23 hvor det uttales at parallellen til samfunnsstraff ikke kan trekkes for langt:

> *"Hensynene bak de to regelsettene er ulike, og selve ordningen med narkotikaprogram representerer innenfor sitt område en særskilt og politisk sterkt ønsket vektlegging av domfeltes rehabilitering i vid forstand - både av hensyn til den domfelte selv og samfunnet. Reaksjonens innhold er, som jeg fremhevet innledningsvis, tilpasset nettopp dette. Det er også trukket vesentlig videre rammer om bruken av narkotikaprogram med domstolskontroll for så vidt gjelder forbrytelsenes alvorlighetsgrad. Til dette kommer at samfunnsstraff, som nevnt, bare i helt begrenset utstrekning kan kumuleres med ubetinget fengsel. Ved betinget dom på særvilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll er det rom for en kombinasjon med en lengre ubetinget del. Man kan da på en helt annen måte fange opp hensynet til allmennprevensjonen gjennom en deldom."*

9.3 Statistikk

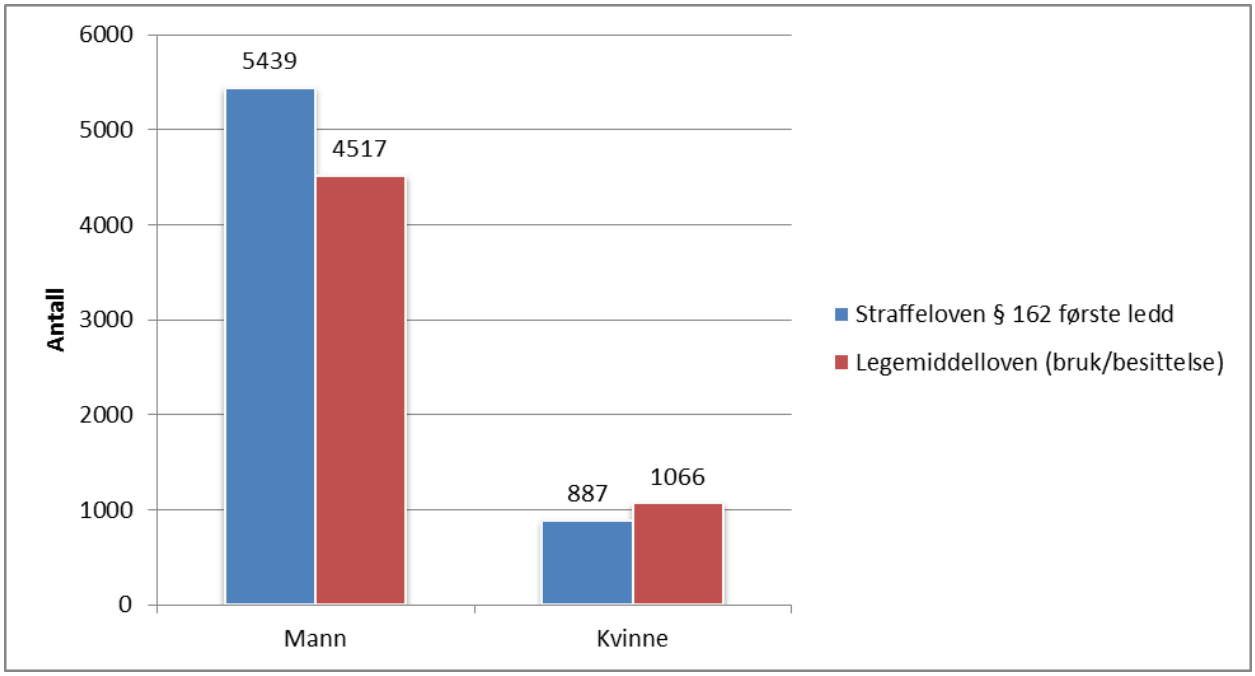
I det følgende vises noen nøkkeltall vedrørende ilagte reaksjoner for narkotikalovbrudd. Statistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrås tall for 2009. Det er verdt å merke seg at det statistiske materiale ikke gir et fullt ut dekkende bilde. Ettersom straffbare forhold blir registrert ut fra hovedlovbruddet, kan det tenkes at disse sakene også omfatter andre lovbrudd med en lavere strafferamme, men blir registrert utelukkende som narkotikalovbrudd. Det kan også være at straffen er skjerpet på grunn av tilbakefall. Tallmaterialet viser heller ikke om det dreier seg om gjentatte overtredelser, for eksempel vil de 5583 overtredelsene av legemiddelloven omfatte en del tilfeller hvor samme person har begått flere overtredelser i løpet av året.

Figur 4: Antall registrerte lovbrudd basert på alder[1]

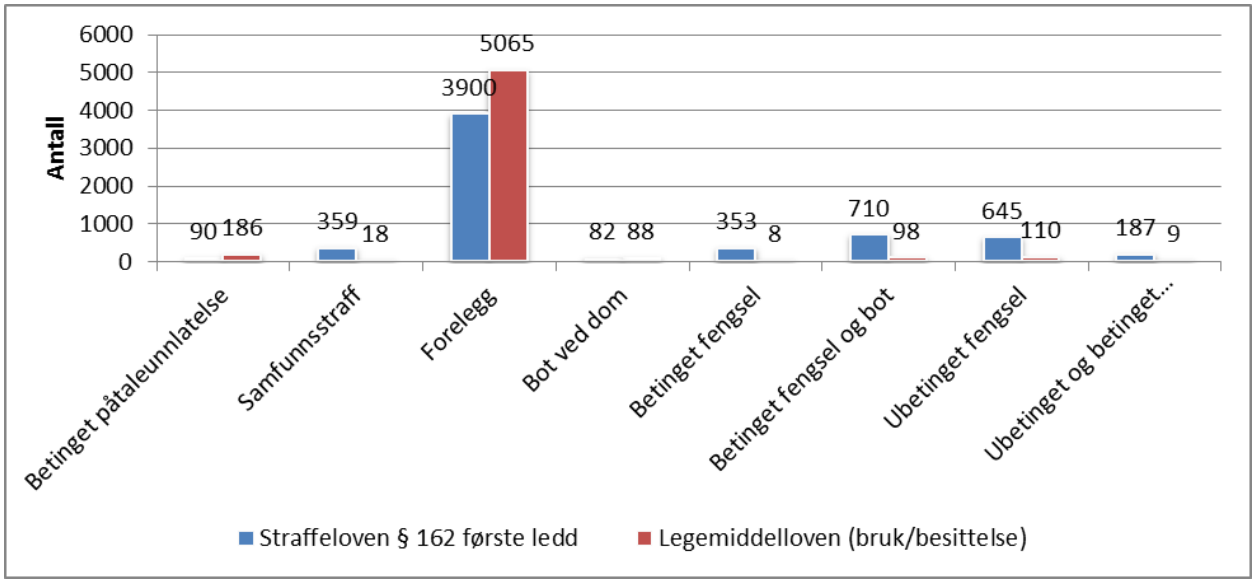


[1] http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-30.html (sist besøkt 20. juni 2011).

Figur 5: Antall registrerte lovbrudd basert på kjønn[2]

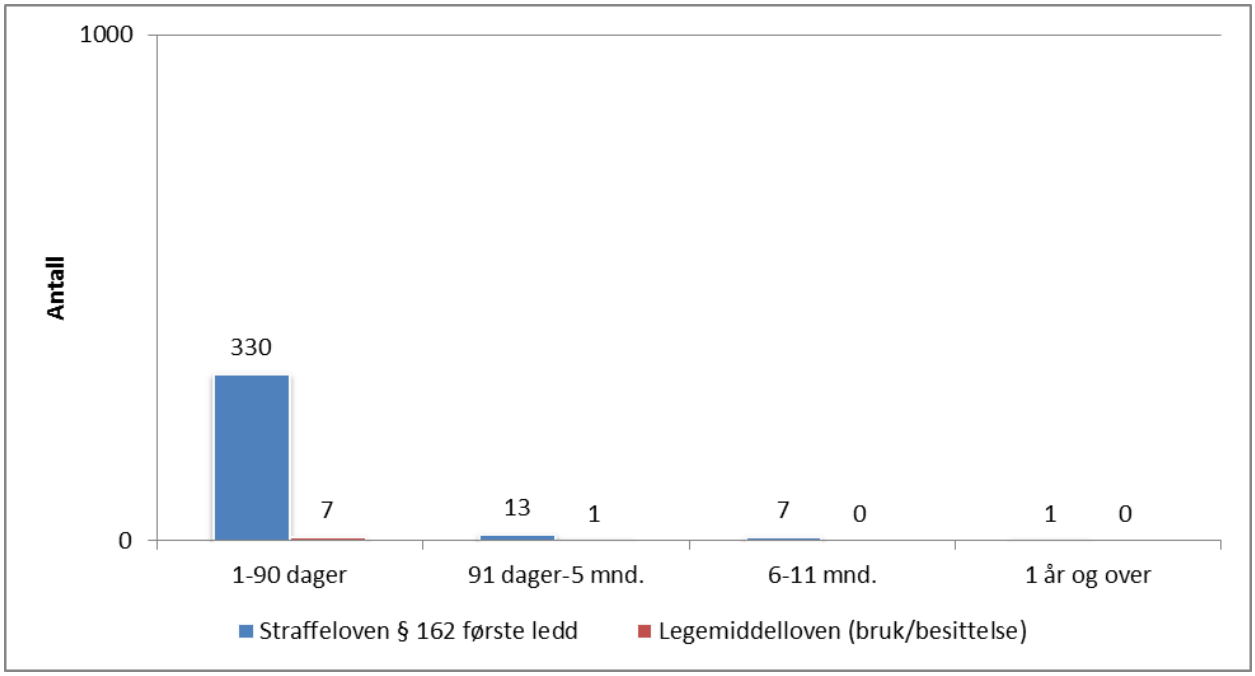


Figur 6: Type straffereaksjoner[3]

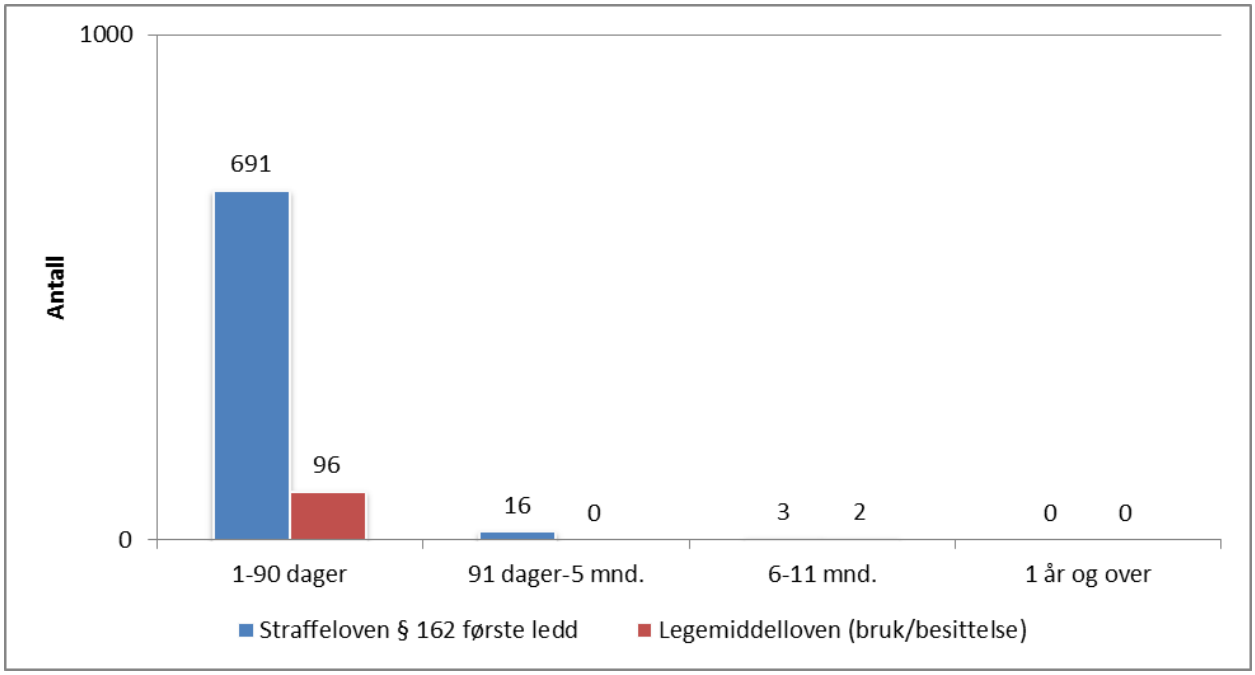


2 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-30.html (sist besøkt 20. juni 2011).
3 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-28.html (sist besøkt 20. juni 2011).

Figur 7: Straffereaksjonenes lengde ved betinget fengsel[4]

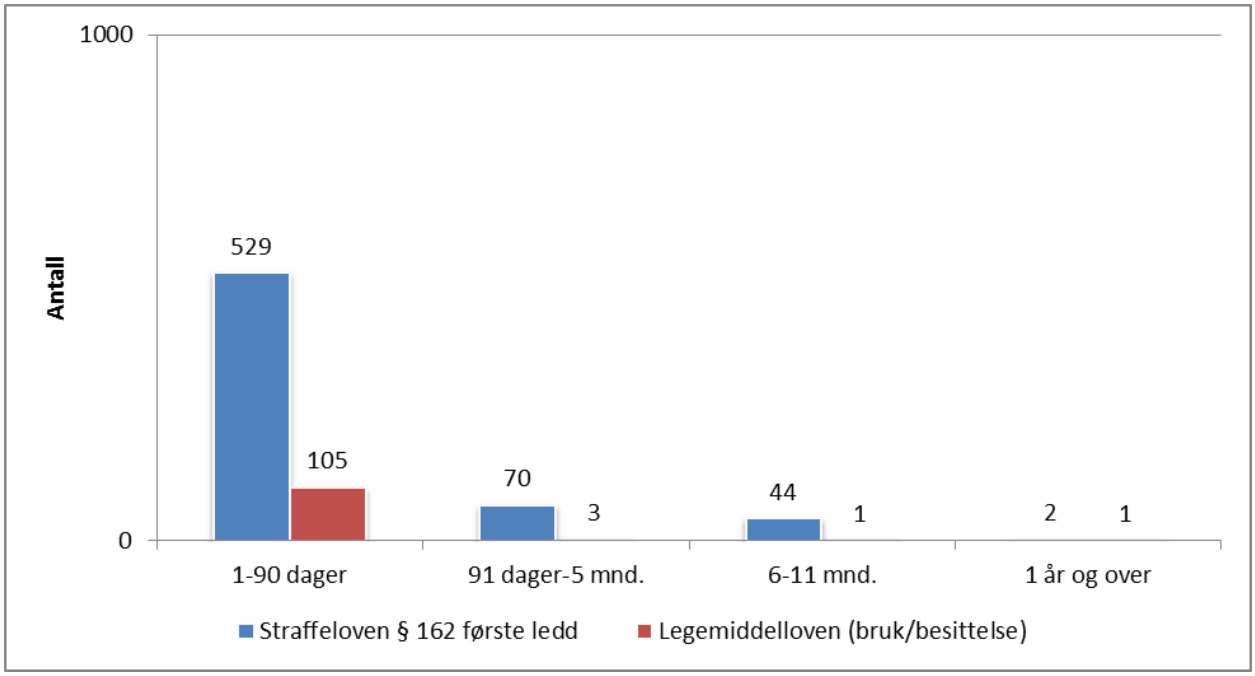


Figur 8: Straffereaksjonenes lengde ved betinget fengsel og bot[5]

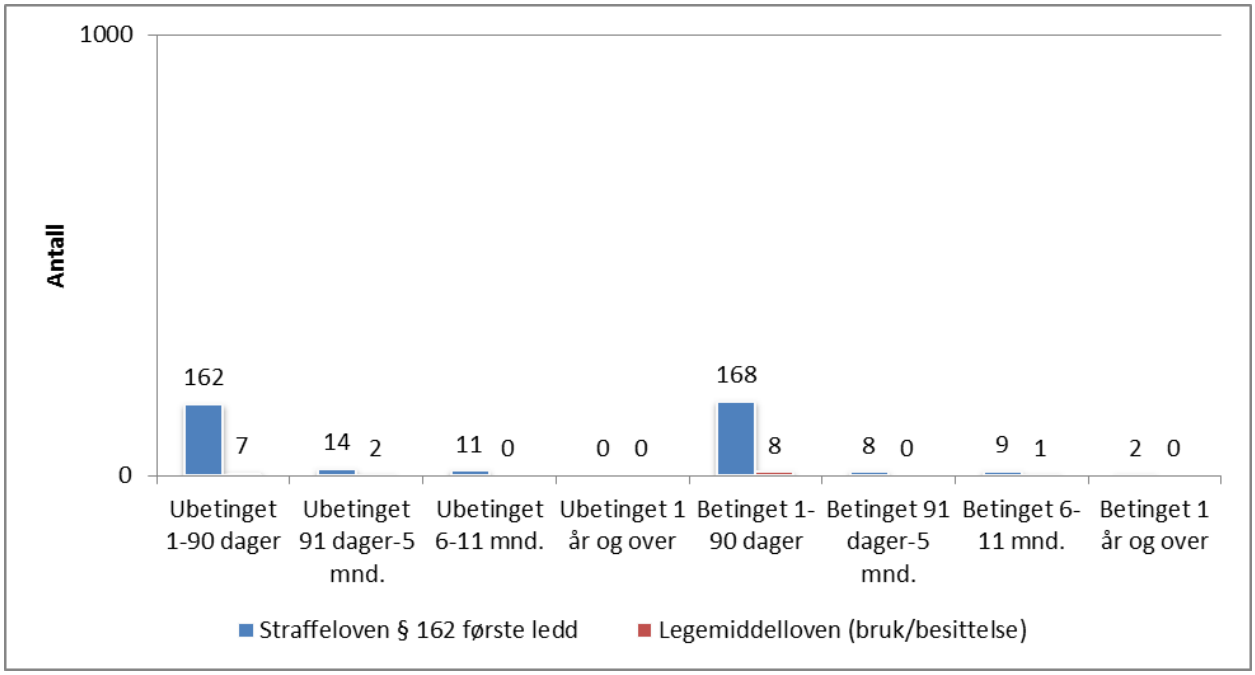


4 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-42.html (sist besøkt 20. juni 2011).
5 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-42.html (sist besøkt 20. juni 2011).

Figur 9: Straffereaksjonenes lengde ved ubetinget fengsel[6]

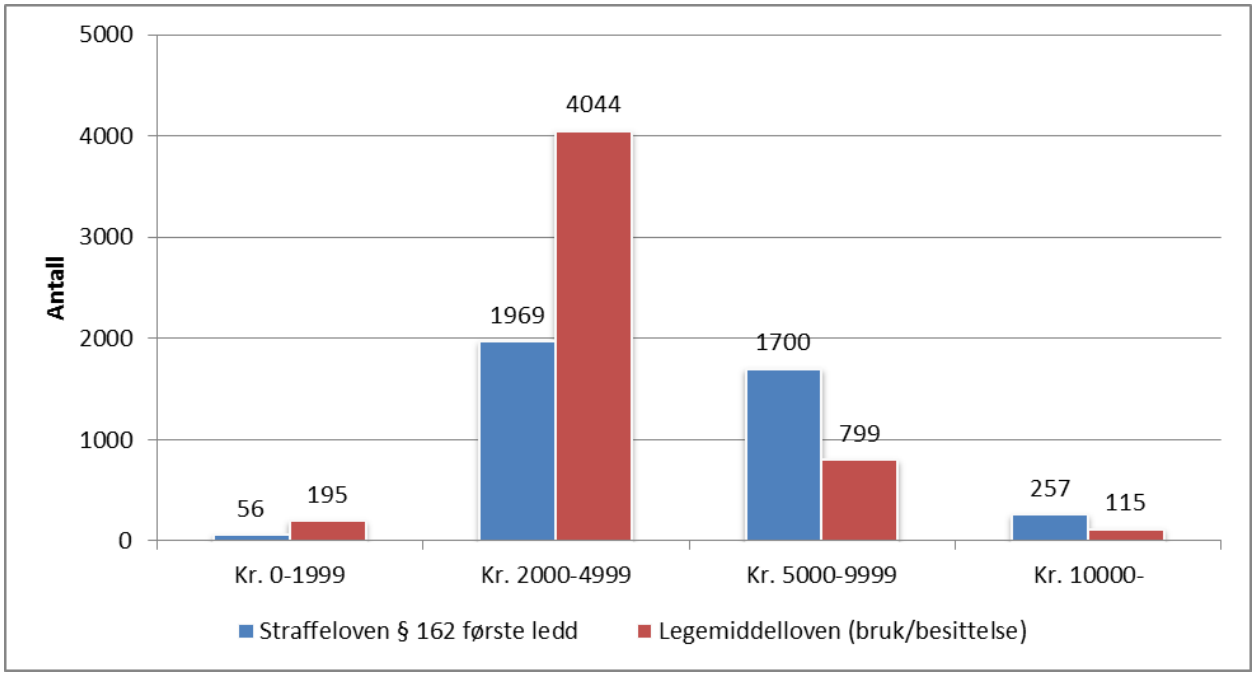


Figur 10: Straffereaksjonenes lengde ved ubetinget og betinget fengsel[7]

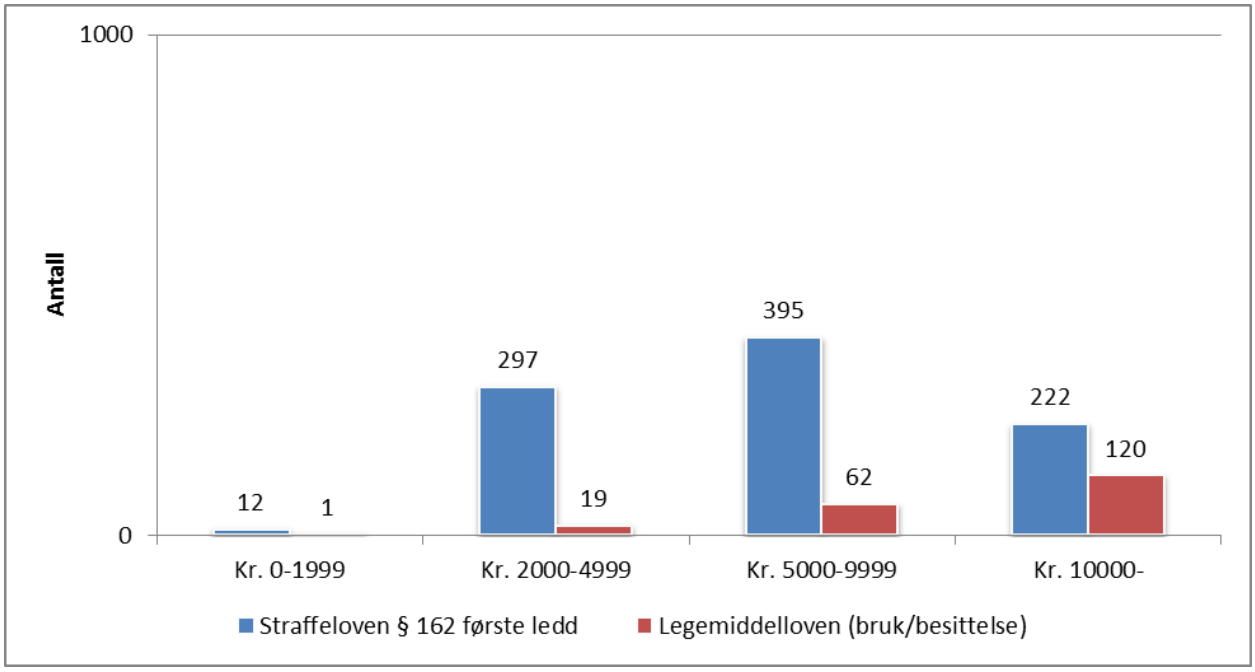


6 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-42.html (sist besøkt 20. juni 2011).
7 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-42.html (sist besøkt 20. juni 2011).

Figur 11: Botens størrelse ved forelegg eller bot ved dom[8]



Figur 12:Botens størrelse ved bot sammen med annen reaksjon[9]



8 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-41.html (sist besøkt 20. juni 2011).
9 http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2010-06-22-41.html (sist besøkt 20. juni 2011).

10. INTERNASJONALE RAMMER OG UTENLANDSK RETT

10.1 Internasjonale føringer

Den internasjonale kontrollen med narkotika reguleres gjennom FNs konvensjoner om forbud mot og kontroll med narkotiske stoffer: FN-konvensjonen 25. mars 1961 om narkotiske stoffer (heretter FN-konvensjonen 1961), FN-konvensjonen 21. februar 1971 om psykotrope stoffer (heretter FN-konvensjonen 1971) og FN-konvensjonen 20. desember 1988 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer (heretter FN-konvensjonen 1988). Konvensjonene skiller mellom narkotikahandel og narkotikalovbrudd forbundet med egen bruk, og ser mildere på lovbrudd begått av narkotikabrukere. Norge er part i de nevnte konvensjoner og er således folkerettslig forpliktet til å overholde de forpliktelser som er oppstilt.

FN-konvensjonen 1961 regulerer stoffer som er naturprodukter eller fremstilt av slike. Konvensjonen pålegger partene til å ta de lovmessige og administrative forholdsregler som er nødvendige for å begrense bruk og besittelse av narkotika utelukkende til medisinske og vitenskapelige formål, jf. artikkel 4 nr. 1 bokstav c. I artikkel 33 heter det at statene ikke skal tillate besittelse av narkotika uten at det skjer med hjemmel i lov. Artikkel 36 nr. 1 bokstav a oppstiller krav om at blant annet forsettlig produksjon, kjøp, salg, import eksport og besittelse (”possession”) av narkotika gjøres straffbar. Bruk er ikke nevnt i denne forbindelse. Det kan være tvil om ”possession” her henspeiler på besittelse for personlig bruk eller besittelse for salg.

FN-konvensjonen 1971 regulerer kontrollen med de syntetiske stoffene. Artikkel 7 bokstav a forplikter statene seg til å forby all bruk av nærmere opplistede stoffer, unntatt for vitenskapelige eller svært begrensede medisinske formål, og artikkel 22 bokstav a pålegger statene å innføre straffansvar for overtredelser.

FN-konvensjonen 1988 er i første rekke ment å hindre ulovlig handel med narkotika og basisstoffer, jf. artikkel 2 nr. 1. Av artikkel 3 nr. 2 jf. nr. 1, fremgår at statene har en plikt til å strafflegge forsettlig anskaffelse, besittelse, kjøp og salg av narkotiske stoffer til personlig bruk. Konvensjonen stiller ikke krav om at selve bruken av stoffet skal gjøres straffbar. Den underliggende hensikten med artikkel 3 er å styrke det strafferettslige systemets effektivitet når det gjelder internasjonal narkotikahandel.

FN-konvensjonen 1961 var det første internasjonale dokument som ga uttrykk for en helseorientert tilnærming, basert på prinsippet om behandling, opplæring, oppfølging, rehabilitering og sosial integrering som alternativ eller tillegg til fengselsstraff for narkotikarelaterte lovbrudd, jf. artikkel 36 b. Også FN-konvensjonen 1971 og 1988 åpner for at statene kan tilby slike alternativer reaksjoner, jf. henholdsvis artikkel 22 nr. 1 litra b og artikkel 3 nr. 4 litra b til d. I kommentarene til sistnevnte konvensjon heter det at behandlingssporet også kan tenkes tatt i bruk på andre stadier i strafforfølgningen, eksempelvis påtalestadiet.

FNs kontrollorgan for gjennomføring av narkotikakonvensjonene (International Narcotics Control Board - INCB) overvåker statenes implementering av narkotikakonvensjonene og avgir årlige rapporter. I INCBs rapport fra 2004 ble behandling fremhevet som et foretrukket alternativ til fengselsstraff. I INCBs rapport fra 2007 ble statspartene oppfordret til å utvide spekteret av alternative reaksjoner for narkotikarelaterte lovbrudd.

EUs rammebeslutning 25. oktober 2004 (2004/757/RIA) fastsetter minstebestemmelser for hva som skal kriminaliseres og krav til strafferammer når det gjelder ulovlig narkotikahandel. Rammebeslutningen er ikke bindende for Norge, men av hensyn til internasjonalt samarbeid er det likevel naturlig å se hen til rammebeslutningen. I artikkel 2 punkt 2 er det fastsatt at minstereglene ikke omfatter befatning med narkotika til personlig bruk, men i ingressen er det imidlertid presisert at dette ikke representerer retningslinjer for hvordan medlemsstatene skal behandle disse sakene i sin nasjonale lovgivning.

Rammebeslutningen artikkel 4 inneholder regler om sanksjoner. Innledningsvis i nr. 1 pålegges statene å sikre at de omtalte lovbrudd kan straffes med effektive, proporsjonale og effektive sanksjoner. Det oppstilles videre minstekrav til de øvre strafferammene for ulike lovbruddskategorier. Rammebeslutningen omtaler ikke alternative reaksjoner særskilt.

Det ble imidlertid statuert i EUs handlingsplan mot narkotika 2000-2004 at et av målene var å tilby alternativer til fengselsstraff, særlig for unge lovbrytere. Dette er gjentatt i handlingsplanen 2005-2008 og 2009-2012.

10.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

En annen problemstilling er hvilke skranker Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) oppstiller for å avgjøre saker om straff utenfor domstolene, for eksempel gjennom en nemndsordning, slik Stoltenberg-utvalget tok til orde for.

EMK artikkel 6 oppstiller enkelte krav til avgjørelsen av straffesiktelser. Ikke alle strafferettslige reaksjoner etter norsk rett regnes uten videre som straff etter EMK artikkel 6. En *påtaleunnlatelse* faller utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)*, men vil muligens være omfattet av EMK artikkel 6, all den tid påtaleunnlatelsen innebærer en konstatering av straffeskyld, se også Prop. 141 L (2009-2010) *Endringer i straffeprosessloven mv.* s. 123-125.

Dersom reaksjonen først er straff etter EMK artikkel 6, krever konvensjonen "en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol". Konvensjonens krav til en rettferdig rettergang vil imidlertid være tilfredsstilt ved at enhver påtaleunnlatelse kan kreves brakt inn for domstolene etter straffeprosessloven § 71, se også Rt. 2003 s. 804 (avsnitt 46) med videre henvisninger.

Et spørsmål er hvorvidt konvensjonens krav er ivaretatt dersom en nemnd eller tilsvarende fastlegger det nærmere innholdet i vilkårene for en betinget påtaleunnlatelse. Normalt vil innholdet i vilkårene være fastlagt når påtaleunnlatelsen besluttes, men dersom disse er generelt avfattet (for eksempel "følge intervensjonsprogram"), kan det bli aktuelt å gjøre større eller mindre endringer i det underliggende programmet. Heller ikke dette synes imidlertid å være problematisk etter EMK: dersom overtrederen ikke samtykker til endringer i betingelsene, er konsekvensen at påtalemyndigheten kan gjenoppta strafforfølgningen, jf. straffeprosessloven § 74 tredje ledd. Det innebærer at den opprinnelige straffesiktelsen gjøres til gjenstand for rettslig prøving, og konvensjonens krav vil da være ivaretatt i og med domstolsprøvingen.

Også enkelte andre bestemmelser i konvensjonen kan være aktuelle for inneværende tema. EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav e gjelder frihetsberøvelse av narkotikabrukere, men omfatter kun tvangsmessig tilbakehold. EMD har så vidt vites ikke behandlet noen klager etter EMK artikkel 5 nr. 1 som gjelder narkomane. Endelig må eventuelle vilkår om oppholdsforbud settes innenfor rammene av inngrepshjemlene i EMK artikkel 8 nr. 2 og tilleggsprotokoll 4 artikkel 2 nr. 3.

10.3 Utenlandsk rett

10.3.1 Generelt

I Europa finnes det en rekke ulike tilnærminger til bruk og besittelse av narkotika og andre mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Selv om intet europeisk land har legalisert narkotika, er det få som straffer selve bruken (om forskjellen mellom legalisering og avkriminalisering, se punkt 2.1). For så vidt gjelder besittelse og oppbevaring er situasjonen en annen; her hører straffrihet til unntaket. Det kan likevel hevdes at dette først og fremst er en akademisk sondring, ettersom narkotikabruk forutsetter en forutgående besittelse.

FN-konvensjonen 1988 (jf. punkt 10.1 ovenfor) definerer besittelse til egen bruk som en lovovertredelse, og konvensjonspartene er dermed forpliktet til å reagere. Den enkelte stat står likevel fritt til å avgjøre hvilke konkrete retningslinjer som skal følges, og statene har i utformingen av sin nasjonale lovgivning tolket og utnyttet denne friheten. Ulike faktorer inngår i statenes beskrivelse av overtredelsen, og legger føringer på hvorvidt – og hvor strengt – en overtredelse kan straffes. Det kan være tale om formålet med oppbevaringen (salg kontra egen bruk), type narkotikum, kvantum og hvorvidt overtrederen selv er narkotikabruker. Gjennomgående straffes oppbevaring med tanke på videresalg strengere enn oppbevaring til egen bruk (jf. sondringen oppbevaring/besittelse i norsk rett). For å trekke grensen, ser en regelmessig hen til typen narkotika og kvantum.

Erkjennelsen av individuell narkotikabruk som sykdom har i varierende grad satt sitt preg på lovgivning og praksis i Europa. Vi har de senere år sett en utvikling i retning av økende bruk av alternative sanksjoner for narkotikarelaterte lovbrudd. Alternativer til strafferettslig forfølgning – vanligvis i form av behandling eller sosiale tiltak – er nå tilgjengelig i flere europeiske land, og iverksettes ofte i samhandling mellom rettsvesenet og helsesystemet. Behandling kan komme i stedet for rettergang, eller som alternativ til eller i kombinasjon med andre sanksjoner. Vilkårene for å ta i bruk alternative reaksjoner varierer betydelig. I enkelte land er slike reaksjoner bare tilgjengelig for overtredere med et narkotikaproblem, mens andre åpner for at en videre kategori narkotikabrukere kan nyte godt av mulighetene. Det er også store variasjoner med hensyn til hvilke lovbrudd som kan danne grunnlag for slike reaksjoner. Mens noen land begrenser bruken til brudd på narkotikalovgivningen, åpner andre for alternative reaksjoner også ved annen narkotikarelatert kriminalitet.

Det er vanskelig å foreta en adekvat sammenligning av de ulike løsninger som finnes ellers i Europa. Ettersom forskjellene er så store, har arbeidsgruppen valgt å konsentrere seg om enkelte jurisdiksjoner som antas å ha særlig overføringsverdi til norsk rett.

10.3.2 Danmark

Bruk av narkotika er ikke i seg selv straffbart i Danmark, men alle andre former for befatning med narkotika (herunder besittelse) er omfattet av lov om euforiserende stoffer § 1 stk. 3. Strafferammen er bot eller fengsel i inntil 2 år, men i visse skjerpende tilfeller vil overtredelsen falle innenfor et av alternativene i straffeloven § 191, hvor strafferammen er opptil enten 10 eller 16 års fengsel. Besittelse til egen bruk resulterer normalt i en bot, hvis størrelse særlig utmåles etter type stoff og mengde.

I følge lov om euforiserende stoffer § 3 kan en advarsel tre istedenfor straff dersom "sociale forhold taler for at meddele en advarsel og besiddelsen af stoffet er udslag af en stærk afhængighed som følge af et længere og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer". Ved en lovendring i 2004 ble det imidlertid fastslått at det i alminnelighet skal ilegges bot.

I likhet med i Norge har påtalemyndigheten også en generell adgang til å gi påtaleunnlatelse. Vilkåret er at det "foreligger særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn" (retsplejeloven § 722).

Det kan settes betingelser for påtaleunnlatelse, for eksempel om gjennomføring av behandling eller om rusfrihet. Betingelsene fastsettes av påtalemyndigheten, men må stadfestes av retten. Påtaleunnlatelse uten betingelser besluttes av påtalemyndigheten alene, men det er uvanlig at påtaleunnlatelsene gjøres helt ubetinget (også av gjentatte overtredelser). Retten kan også idømme en tilsvarende betinget dom.

Ved betinget dom eller påtaleunnlatelse skal det fastsettes en prøvetid, normalt 1 til 3 år. Betingelser om opphold i institusjon og rusfrihet er regulert i straffeloven § 57 nr. 2-4, og betingelse om opphold i institusjon kan som hovedregel ikke settes for mer enn 1 år. Betingelser om gjennomføring av behandlingsopplegg benyttes visstnok sjelden: behandling i døgninstitusjon er svært dyrt, og man er i praksis avhengig av at amt eller kommune betaler for oppholdet.

Etter den danske straffefullbyrdelsesloven § 45 a har innsatte rett til vederlagsfri behandling mot stoffmisbruk, med mindre den dømte forventes løslatt innen 3 måneder eller ikke anses egnet eller motivert for behandling. Samme lov gir hjemmel for midlertidig eller permanent overføring av innsatte til behandlingsinstitusjon.

10.3.3 Sverige

I Sverige er alle former for befatning med narkotika, herunder bruk og besittelse, gjort straffbart gjennom narkotikastrafflagen. For ordinære overtredelser er strafferammen fengsel i inntil tre år, men hvis straffverdigheten er liten, er strafferammen bot eller fengsel i inntil seks måneder. Grove overtredelser straffes med fengsel mellom to og ti år, og straffen kan skjerpes ytterligere ved gjentakelse. Etter det opplyste anses bruk og besittelse til egen bruk gjerne som en overtredelse hvor straffverdigheten er liten, og det ilegges normalt bøter.

Påtalemyndigheten kan i visse tilfeller beslutte påtaleunnlatelse dersom ikke vesentlige allmenne eller private hensyn taler imot det. Slik påtaleunnlatelse er det blant annet hjemmel for dersom reaksjonen ville blitt bot, eller dersom reaksjonen ville blitt betinget straff og særlige grunner dessuten tilsier påtaleunnlatelse. Også utenfor disse tilfellene kan påtaleunnlatelse besluttes, men det må da være åpenbart at strafforfølgning ikke er påkrevd. For overtredere under 18 år er det en videre adgang til å ilegge påtaleunnlatelse, blant annet dersom overtrederen er under tilsyn.

Samlet sett innebærer dette at det ofte vil være adgang til å ilegge påtaleunnlatelse for bruk og besittelse av narkotika. I de svenske forarbeidene er det imidlertid fremholdt at det ved gjentatte overtredelser ofte er påkrevd med strafforfølgning, i tillegg til at det alltid må gjøres en helhetsvurdering av hvorvidt allmenne hensyn likevel gjør det nødvendig å ta ut tiltale. Påtaleunnlatelse regnes som en skyldkonstatering, og registreres også i strafferegisteret.

Domstolene kan, i tillegg til ordinær fengselsstraff, også idømme betinget straff, samfunnsstraff eller såkalt "skyddstilsyn". Den svenske brottsbalken åpner i stor grad for å idømme skyddstilsyn når den aktuelle overtredelsen står i sammenheng med problematisk rusbruk. Ordningen med skyddstilsyn kan minne om en betinget dom, men innebærer at kriminalomsorgen i frihet ("frivården") følger opp den straffedømte gjennom en tilsynsfører. Skyddstilsyn kan idømmes sammen med blant annet samfunnsstraff eller bøter, og domstolen kan sette vilkår som skal følges i prøvetiden. Det er ikke upraktisk at

skyddstilsyn idømmes sammen med vilkår om å følge et behandlingsopplegg, såkalt ”kontraktsvård”, en ordning som etter det opplyste omfatter mellom 1300 og 1500 personer årlig.

10.3.4 Finland

I Finland er all befatning med narkotika gjort straffbart. Bruk og besittelse til egen bruk straffes imidlertid etter en mildere straffebestemmelse med bot eller fengsel i inntil seks måneder (strafflagen 50 kap. 2 a §). Andre narkotikaforbrytelser straffes med bøter eller fengsel i inntil to år. For grove overtredelser er strafferammen fengsel i ett til ti år.

Den vanligste straffereaksjonen for bruk av narkotika er bøter. For alvorligere overtredelser varierer straffeutmålingen etter en rekke momenter, slik som gjerningsmannens skyld, stoffets art og mengde og eventuell grad av medvirkning.

For bruk av narkotika (og andre narkotikaforbrytelser som står i sammenheng med bruk av narkotika) er påtalemyndigheten gitt en særskilt adgang til påtaleunnlatelse hvis overtredelsen er liten, jf. strafflagen 50 kap. 7 §. Avgjørelsen skal bero på en vurdering av mengde og type narkotika, brukssituasjonen og omstendighetene ellers. Slik påtaleunnlatelse kan også gis dersom overtrederen søker behandling. I 2009 ble totalt 96 påtaleunnlatelser gitt med hjemmel i strafflagen 50 kap. 7 §. Påtalemyndigheten har også en generell adgang til å gi påtaleunnlatelse for mindre overtredelser av straffeloven og for mindreårige forbrytere.

I tillegg har den finske riksadvokaten oppfordret påtalemyndigheten til å invitere til samtale med overtredere under 18 år som blir tatt for første gang for bruk av narkotika. I disse samtalene deltar overtrederens verge, en representant for sosialmyndighetene og en politibetjent. Etter samtalen kan det besluttes påtaleunnlatelse. I 2009 ble det avholdt 66 slike samtaler med ungdom.

Adgangen til påtaleunnlatelse etter strafflagen 50 kap. 7 § kan også benyttes av domstolene til å frafalle straff. I tillegg kommer generelle regler om frafall av straff (”domseftergift”) i strafflagen 6 kap. 12 §. Denne hjemmelen gir domstolen en nokså vidtgående kompetanse til å frafalle straffen, og ble i 2009 benyttet i 19 tilfeller av bruk av narkotika og i 14 tilfeller av alvorligere narkotikaovertredelser. For ubetinget fengsel i inntil åtte måneder idømmes gjerne samfunnstjeneste isteden.

I fengslene tilbys rusbehandling sammen med alminnelige helsetjenester. Nesten alle fengsler tilbyr rusrehabilitering med individuell plan. Det er også hjemmel for å sone i institusjon utenfor fengslet, dersom dette antas å fremme rehabiliteringen. Under avtjeningen av samfunnstjeneste faller overtrederne innenfor det alminnelige kommunale hjelpetilbudet. Med virkning fra 2011 er den finske loven endret slik at samfunnstjenesten i større grad skal legge til rette for deltakelse i rehabiliteringsprogram og hindre tilbakefall.

10.3.5 Storbritannia

Den engelske narkotikaloven rammer ikke egen bruk av narkotika, men gjør straffbart alle andre former for befatning, herunder besittelse til egen bruk. Narkotiske stoffer er klassifisert i tre kategorier, inndelt etter skadepotensial. Kategori A omfatter blant annet heroin, kokain, ecstasy og LSD, mens kategori B omfatter blant annet amfetamin og cannabis.

Strafferammen varierer etter type overtredelse og hvilken stoffkategori overtredelsen gjelder, og også etter prosessformen (magistratdomstol eller "Crown Court"). Maksimumsstraffen for besittelse / oppbevaring er fengsel i syv år (klasse A) eller fem år (klasse B).

For besittelse av små mengder narkotika idømmes imidlertid mildere straffer. Ved besittelse av opptil seks brukerdoser i kategori A idømmes samfunnsstraff av forskjellig omfang. Ved besittelse av én brukerdose idømmes bot, eventuelt samfunnsstraff ved skjerpende omstendigheter. I kategori B straffes besittelse av mindre mengder narkotika med bot, eventuelt samfunnsstraff ved skjerpende omstendigheter.

I Storbritannia er behandling ikke et alternativ til påtale eller straff, men straffegjennomføringen åpner i varierende grad for behandling. Som del av en samfunnsstraff eller betinget fengselsstraff kan den dømte pålegges deltakelse i et program (DRR, "Drug Rehabilitation Requirement"), som innebærer individuell oppfølging med henblikk på rehabilitering.

10.3.6 Tyskland

I Tyskland er bruk av narkotika ikke i seg selv gjort straffbart. Den tyske narkotikaloven rammer imidlertid alle andre former for befatning med narkotika, herunder besittelse til

egen bruk. Strafferammen er bot eller fengsel i inntil fem år. Ved alvorlig narkotikakriminalitet er strafferammen fengsel i inntil 15 år.

Den tyske narkotikaloven inneholder en særskilt hjemmel for både påtalemyndigheter og domstol til å innstille strafforfølgningen ved narkotikalovbrudd. Vilkåret er at det dreier seg om små kvanta til personlig bruk, at straffeskylden regnes som liten og at heller ikke allmenne hensyn tilsier straff. Det varierer fra delstat til delstat hva som nærmere skal regnes som små kvanta til personlig bruk.

I tillegg til dette gir straffeloven en generell adgang til påtaleunnlatelse for mindre alvorlige overtredelser, etter godkjenning fra retten. Det er et krav at overtredelsen har en minimumsstraff under ett år. Slik påtaleunnlatelse kan også gjøres betinget.

Dersom en forbrytelse er foretatt som følge av narkotikaavhengighet, kan påtalemyndigheten (med samtykke fra retten) også suspendere strafforfølgningen hvis overtrederen gjennomgår behandling for avhengigheten. Vilkåret er at straffen som forventes ilagt ikke er mer enn to års fengsel, og at behandlingen kan gi sosial rehabilitering. Suspensjon varer i to år, og straffesaken frafalles deretter. Hvis overtrederen derimot begår nye overtredelser eller avbryter behandlingen før perioden er utløpt, gjenopptas strafforfølgningen.

Påtalemyndighetens adgang til å unnlate påtale kan benyttes tilsvarende av domstolene under straffesaken. Domstolene har imidlertid også adgang til å dømme tiltalte til tvungen behandling i institusjon. Vilkårene er at det dreier seg om ikke ubetydelige lovbrudd som har sin bakgrunn i misbruk av alkohol, narkotika eller medisiner. Det må også være gjentakelsesfare. I tillegg må behandlingen, etter en konkret vurdering, gi muligheter for rehabilitering eller varig redusert sannsynlighet for tilbakefall. Slik tvungen behandling kan ikke vare lenger enn to år, og kan idømmes ved siden av fengselsstraff. Tiden i behandling går da til fratrekk i inntil 2/3 av idømt fengselsstraff. Hvis det under behandlingen blir sannsynlig at den straffedømte ikke vil begå nye overtredelser, kan retten bestemme at resterende behandling og frihetsberøvelse gjøres betinget.

I tillegg til dette kommer tiltak under fullbyrdelsen av straffen. Påtalemyndigheten er ansvarlig for å gi ordre om at straffen skal fullbyrdes, og kan i denne egenskap utsette fullbyrdelsen hvis overtredelsen skyldes narkotikaavhengighet, og overtrederen følger et behandlingsopplegg. Slik utsettelse av fullbyrdelsen gjøres betinget for to år.

10.3.7 Spania

I Spania er verken bruk eller besittelse til egen bruk av narkotika straffbart. Narkotika er imidlertid klassifisert som et ulovlig stoff, og bruk eller besittelse på offentlig sted gir grunnlag for et administrativt gebyr og beslag av stoffet. Gebyret ilegges av lokale myndigheter. Gebyret kan imidlertid frafalles dersom overtrederen frivillig følger et offisielt behandlingsopplegg for rusavhengighet.

Andre former for befatning med narkotika er straffbart. Lovgivningen opererer med to kategorier narkotika, inndelt etter stoffets skadepotensial. Strafferammen er mellom ett til tre år eller tre til seks år, avhengig av kategori. I tillegg idømmes det alltid en bot, proporsjonalt med verdien på beslaget. Ved grove overtredelser er strafferammene strengere, og ved særskilt skjerpende omstendigheter kan det idømmes fengsel inntil 13 år og 6 måneder.

Straffelovgivningen gir adgang til å idømme samfunnsstraff og betingede reaksjoner. Påtalemyndigheten har imidlertid ingen skjønnsmessig adgang til ikke å ta ut tiltale. Alle rusrelaterte tiltak treffes i så måte under eller etter straffesaken.

Dersom en overtredelse er motivert av rusavhengighet (herunder også alkohol) og idømt straff er mindre enn fem år, kan retten gjøre fullbyrdelsen betinget. Forutsetningen er at overtrederen har et tilgjengelig behandlingsopplegg ved institusjon. Det er også en betingelse at behandlingsopplegget fullføres.

10.3.8 Portugal

Frem til 2001 var befatning med narkotika straffebelagt i Portugal i omtrent samme utstrekning som i Norge. For bruk og besittelse var strafferammen bot eller fengsel inntil 3 måneder, eller inntil 1 år ved besittelse av noe større mengder.

Ved lov nr. 30/2000 (i kraft fra 1. juli 2001) avkriminaliserte Portugal bruk av narkotika, herunder også erverv og besittelse til egen bruk. Det sondres ikke mellom forskjellige former for narkotika. Egen bruk er i loven definert som et omfang tilsvarende gjennomsnittlig personlig bruk i 10 dager. Andre former for befatning, slik som innførsel, salg og oppbevaring, er straffbart etter de samme regler som tidligere.

Loven opprettholder et forbud mot bruk av narkotika, slik at endringen ikke innebar en legalisering, kun en avkriminalisering. Brudd på loven behandles derfor ikke i

straffesakssporet. Politiet henviser isteden overtredere til en tverrfaglig nemnd, hvor man etter praksis blir innkalt innen 72 timer etter henvisningen. Erfaring viser at rundt 75-80 % møter opp ved første innkalling. Ved uteblivelse forestår politiet ytterligere innkallinger, eventuelt ved personlig forkynning.

I nemnda møtes overtrederen av et teknisk team, bestående av fagpersoner som sosialarbeidere, psykologer og tilsvarende. Det tekniske teamet foretar intervjuer og nødvendige undersøkelser for å opprette en brukerprofil. Den innledende kartleggingen skal bidra til rask og effektiv saksavvikling i nemnda. Det er også det tekniske teamet som ivaretar forbindelsen med behandlingsinstitusjoner og eventuell oppfølging av betingede reaksjoner.

Etter innledende kartlegging møter overtrederen selve nemnda, som består av en jurist og to personer med relevant kompetanse innen rusforebyggende arbeid (typisk leger, psykologer, sosialarbeidere eller tilsvarende). Møtet i nemnda er uformelt, og situasjonen skal bevisst ikke være domstolspreget. Formålet er å redusere stigmaet og isteden fremme et behandlings- og forebyggingsperspektiv. Deltakerne på møtet sitter rundt samme bord, og nemndsmedlemmene har taushetsplikt om det som måtte komme frem.

Nemnda kan ilegge reaksjoner i form av advarsel eller bot, samt et spekter av særreaksjoner, herunder samfunnstjeneste, rettighetstap og meldeplikt. Rundt 15 prosent av sakene resulterer i slike administrative reaksjoner, for det meste meldeplikt. Bot er ansett som en siste utvei, og kan heller ikke benyttes overfor rusavhengige. Normalt fatter nemnda en avgjørelse umiddelbart, men dersom det er tvil om utfallet, møter overtrederen i nemnda igjen etter 1-2 uker for fastsettelse av reaksjon.

Nemnda har ikke adgang til å pålegge overtrederen behandling. En reaksjon kan imidlertid gjøres betinget, for eksempel med vilkår om at overtrederen samtykker til behandling eller andre passende tiltak. Selv om tvungen behandling i seg selv ikke er en mulighet, har nemnda adgang til å ilegge overtrederen møteplikt hos en institusjon.

I de fleste tilfeller (rundt 83 prosent) innstilles saken av nemnda etter at overtrederens rusbruk er kartlagt og det er gitt informasjon om mulige helseskader. Dersom det er en førstegangsovertredelse, *skal* nemnda innstille saken hvis overtrederen ikke er rusavhengig. Det samme gjelder hvis overtrederen er rusavhengig, men samtykker til behandling. Ved gjentatte overtredelser kan nemnda velge å innstille saken dersom overtrederen er rusavhengig.

En innstilling av saken varer som hovedregel i to år. Med mindre overtredelsen gjentar seg, eller en rusavhengig overtreder avbryter behandlingen, skal saken deretter avsluttes.

Ettersom bruk og besittelse (til egen bruk) ikke er straffbare handlinger, innebærer overtredelse ikke oppføring i strafferegister eller tilsvarende. Derimot lagres opplysningene i nemndenes egne systemer, slik at det kan holdes rede på tidligere overtredelser og reaksjoner dersom vedkommende møter for en nemnd igjen.

Ordningen i Portugal har vært gjenstand for flere studier. Det er imidlertid metodiske utfordringer ved å kartlegge virkningene av en avkriminalisering, særlig når avkriminaliseringen skjer samtidig med en betydelig forsterkning av behandlingssystemet. Dels er det spørsmål om hvordan resultatene fra Portugal skal forstås i seg selv: det er vanskelig å isolere konsekvensene av avkriminalisering fra konsekvensene av andre tiltak. Dels er det også et spørsmål om hvorvidt man kan trekke generelle slutninger fra disse resultatene. Politiske, kulturelle og sosiale forskjeller gjør at Portugals ordning ikke med nødvendighet gir de samme resultater andre steder.

Resultatene fra Portugal synes å indikere at avkriminaliseringen ikke har ført til en omfattende narkotikaturisme. Det foreliggende materialet, sammenholdt med nabolandene Spania og Italia, gir heller ikke holdepunkter for at avkriminaliseringen har ført til noen dramatisk økning i prevalenstallene, ei heller noen massiv økning i det portugisiske narkotikamarkedet. Samtidig har Portugal, etter avkriminalisering og fornyet fokus på behandling, opplevd en reduksjon i antall HIV-smittede og overdosedødsfall.

10.3.9 Europeisk prosjekt for unge narkotikabrukere

”FreD goes net” er den europeiske utgaven av det tyske føderale prøveprosjektet FreD, ”Early intervention for First time noticed Young Drug Users”. Det europeiske prosjektet varte fra 2007 til 2010 og inkluderte 17 europeiske samarbeidsland (hvorav programmet ble testet i elleve).

FreD ble utviklet i Tyskland på slutten av 1990-tallet. Formålet var å stanse økende narkotikabruk blant ungdom (14 til 21 år). Målgruppen var unge som brukte narkotika og kom i kontakt med politi eller rettssystem for første gang. Til grunn for prosjektet lå en oppfatning av at ungdommene sjelden følte et behov for hjelp, og at det heller ikke var rusforebyggende infrastruktur som spesifikt dekket denne gruppen.

Programmet besto av et inntaksintervju og deretter åtte timer med gruppesamtaler (delt i to eller fire deler). Ungdommene deltok frivillig eller som vilkår for en betinget reaksjon. Under gjennomføringen i Tyskland (2000-2004) viste evalueringen at 78 % fullførte programmet. Gjennomsnittsalderen var 18 år. Av deltakerne endret 67 % sitt bruksmønster, 51 % sluttet å bruke narkotika og kun 5 % kom igjen i kontakt med politi eller rettsvesen. Samlet var 88 % av deltakerne fornøyd med programmet.

I det europeiske prosjektet ("Fred goes net") ble tilfanget utvidet til også å omfatte skoler og arbeidsplasser, og til dels også alkoholbruk. De forskjellige pilotlandene ble gitt frihet til å tilpasse programmet til lokale forhold. Det ble imidlertid anbefalt at deltakelse skulle være knyttet til et klart incentiv ("gulrot") for den unge. Målsetningen for prosjektet var tidlig og kortvarig intervensjon, med det formål å oppfordre til refleksjon rundt egen rusmiddelbruk og rundt muligheten til å endre bruksmønster.

Erfaringene med det europeiske prosjektet var gode. Målgruppen benyttet seg stort sett av tilbudet: Rundt 90 % fullførte programmet, selv om mange nok deltok som følge av press fra skole- eller rettssystem. Like fullt var 83 % fornøyd med programmet. De målte resultatene var positive, i den forstand at et stort flertall av deltakerne opplevde kurset som nyttig og dessuten hadde planer om å redusere eller avslutte egen rusbruk. Gjennomsnittsalderen blant deltakerne var 17 år, de fleste var menn og fortsatt i skolegang.

Prosjektevalueringen identifiserte følgende suksesskriterier:

- Situasjons- og behovsanalyse i en tidlig fase
- Anerkjent institusjon som utførende organ
- Vellykket samarbeid mellom involverte organer
- Mulighet for å tilby klare incentiver for deltakelse
- Motiverende inntaksintervju
- Kortvarig intervensjon som et attraktivt gruppetilbud for likesinnede
- Involvering av foresatte
- Erfarne fagfolk som jobber med utgangspunkt i en felles håndbok

DEL III:
ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

11. KORT OM ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG

11.1 Alternativer til tradisjonelle straffereaksjoner – noen overordnede betraktninger

Regjeringens mål er å redusere rusmiddelbruk og de negative konsekvenser dette har for enkeltpersoner og for samfunnet. Dette krever tiltak på flere områder. Det er derfor lagt opp til en politikk som bedre forebygger at rusmiddelproblemer oppstår, som sikrer effektiv behandling, god rehabilitering og tilstrekkelig skadereduksjon for personer med rusmiddelproblemer. Utfordringene er mange, og det er viktig å se kriminalpolitikken og ruspolitikken i sammenheng. I Ot.prp. nr. 59 (2008-2009) *Om lov om endringer i midlertidig lov 2. juli 2004 nr. 64 om prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsloven) m.m.* s. 33 uttales følgende om regjeringens rusmiddelpolitikk:

> *"Regjeringens rusmiddelpolitikk handler om solidaritet med enkeltmennesker og om samfunnets evne til å utøve solidaritet. Rusmiddelproblemer handler om sosial ulikhet, om samfunnsutvikling, om utstøting av mennesker som ikke lykkes og om det å mestre utfordringer i skole og arbeidsliv. Det holdes fast ved menneskers rett til verdighet, også i de mest krevende situasjonene. Samtidig skal forbudet mot omsetning, oppbevaring og bruk av narkotika opprettholdes og innsatsen målrettes for å hindre tilvirking, innførsel og omsetning. Regjeringens narkotikapolitikk legger således til grunn at en vellykket tilnærming, forutsetter en balansert tilnærming, hvor hensynet til reaksjon og forebygging må avveies mot individuelle hensyn og enkeltmenneskers behov for hjelp, ivaretakelse, behandling og rehabilitering samt skadereduksjon. For sterk vektlegging av ett hensyn kan gi negative konsekvenser for et annet."*

Selv om denne uttalelsen direkte gjelder skadereduksjon, har den også overføringsverdi når en ser på muligheten for å ilegge alternative straffereaksjoner.

Som nevnt i punkt 9.2, er bøtestraff ved forelegg den tradisjonelle straffereaksjonen for bruk og besittelse av små kvanta narkotika. Det kan anføres at dette ofte vil være en lite egnet reaksjon i slike tilfeller. For ungdom vil dette normalt være en straff som rammer foreldrene, og for sporadiske brukere med en solid økonomi vil et forelegg ha begrenset preventiv effekt. I slike tilfeller er det ikke boten i seg selv, men den omstendighet at forholdet kommer på vedkommendes rulleblad, som kan ha størst betydning, jf. punkt 8.6. Hardest rammer boten dem som ikke er i stand til å betale, ettersom vedkommende i slike

tilfeller vil måtte sone den subsidiære fengselsstraffen. Det kan for øvrig nevnes at Stortinget har vedtatt et lovforslag som åpner for å erstatte subsidiær fengselsstraff med subsidiær samfunnsstraff eller bøtetjeneste, se Prop. 93 L (2010-2011) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøtetjeneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)*, jfr. lovvedtak 56 (2010-2011). Lovendringen vil eventuelt medføre at mange som straffes for narkotikabruk, vil få et alternativ til bøtesoning i fengsel, i alle fall i første omgang. Justis- og politidepartementet har videre foreslått at bøtesoning ikke skal kunne benyttes der lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet, jf. Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* punkt 9.2.4.

Viktigere enn de nevnte motforestillinger er likevel den omstendighet at en bot ikke bidrar til å løse det underliggende problemet, nemlig rusmiddelbruk. Etter arbeidsgruppens vurdering bør en benytte andre strafferettslige reaksjoner som er bedre egnet til å påvirke lovovertrederen i positiv retning. Narkotikabrukere bør tilbys veiledning, oppfølging og behandling snarere enn alminnelige strafferettslige reaksjoner. Arbeidsgruppen viser til at det i de senere årene har vært en utvikling i retning av sterkere vektlegging av behandlingsrettede tiltak som en integrert del av straffen, eksempelvis samfunnsstraff, ND og program mot ruspåvirket kjøring.

Rusmiddelbrukere har rett å bli vurdert for behandling i helsevesenet uavhengig av kriminalitet. Det er likevel arbeidsgruppens syn at alternative reaksjoner vil kunne være et viktig bidrag til forebygging av videre bruk, og til rehabilitering av rusmiddelbrukere. Mange rusmiddelbrukere vil ha vanskeligheter for å erkjenne egen problematisk bruk, og i liten grad være motivert til aktivt å søke behandling. Når vedkommende stilles overfor strafferettsapparatet, vil han måtte forholde seg til egen rusmiddelbruk og ta stilling til om han ønsker veiledning, bistand og eventuelt behandling. Deltakere i intervensjonsprogrammet vil måtte forplikte seg på en annen måte enn i mange ordinære behandlings- og rehabiliteringsopplegg, og motivasjonen for å fortsette opplegget når det oppleves som tungt vil derfor kunne være større. Hensikten er at vedkommende skal motta tett og kontinuerlig oppfølging, noe som kan bedre utsiktene til å bli rusfri.

Dersom en narkotikabruker har gjort seg skyldig i et straffbart forhold, er det tradisjonelt strafferettspleien som bestemmer hva som skal gjøres med lovbryteren: Først tar en stilling til om vedkommende skal ilegges en strafferettslig reaksjon, og eventuelt hva slags reaksjon som skal ilegges. Om vedkommendes behov for behandling eller andre helse- og sosialtjenester kan og bør dekkes, vil inngå både i vurderingen av reaksjonsvalget og

senere under gjennomføring av reaksjonen. Arbeidsgruppen vil ikke rokke ved disse utgangspunktene. Likevel kan gode grunner tilsi at behovet for bistand og behandling i langt større grad bør løftes frem i de tilfellene det er tale om mindre alvorlige narkotikaovertredelser. Ettersom det ikke er tale om å avkriminalisere noen former for befatning med narkotika, må intervenerende tiltak knyttes til en eller annen reaksjon som følger av lovbryterens strafferettslige ansvar. Straffansvaret vil ligge i bunnen, for det tilfelle at vedkommende ikke ønsker å gjennomføre intervensjonen, eller ikke lykkes i å oppfylle vilkårene.

11.2 Reaksjoner tilpasset den enkelte lovovertreder

Et viktig mål med samfunnets reaksjoner overfor lovbrytere er rehabilitering og forebygging av ny kriminalitet. Ved utformingen av aktuelle reaksjoner og deres nærmere innhold bør en ikke bare se hen til det aktuelle lovbrudd, men også til overtrederens personlige forhold og sosiale situasjon. Behovet for rehabilitering vil i stor grad avhenge av slike forhold.

Narkotika brukes i alle samfunnslag, alle deler av landet og i de fleste aldersgrupper. Narkotikabrukerne spenner fra debutanter til langtkomne avhengige, og stoffene varierer fra cannabis til tyngre og sterkt fysisk avhengighetsskapende stoffer som heroin. Arbeidsgruppen mener at narkotikabrukere bør kunne få tilbud om alternative reaksjoner dersom de har begått nærmere bestemte narkotikarelaterte lovbrudd. Arbeidsgruppen foreslår at de aktuelle alternative reaksjonene aktualiseres ved lovbrudd i form av bruk og besittelse av narkotika, enkelte overtredelser av straffeloven § 162 første ledd samt etter en nærmere vurdering også annen narkotikarelatert kriminalitet, jf. nærmere punkt 12.4. De aktuelle reaksjonene vil særlig være aktuelle for unge narkotikabrukere, men arbeidsgruppen ønsker ikke å stille opp noen aldersmessige begrensinger, jf. nærmere punkt 12.3. Arbeidsgruppen tar til orde for et tosporet system, hvor det kan være tale om enten en kortvarig intervensjon i form av en *motivasjonssamtale* eller et *intervensjonsprogram* som strekker seg over tid. Valget mellom disse reaksjonene avhenger av den enkeltes problemkompleks.

Det er en kjensgjerning at en del unge prøver ut narkotiske stoffer, se særlig omtalen av SIRUS' ungdomsundersøkelse i punkt 12.3. Brorparten av disse ungdommene kan likevel ikke sies å ha rusproblemer. For så vidt gjelder denne gruppen, bør siktemålet være å forhindre at slike problemer oppstår. Dersom en konkluderer med at vedkommende ikke har eller står i akutt fare for å utvikle et problematisk forhold til rusmidler, følger det som

en naturlig konsekvens at vedkommende ikke har behov for tett oppfølging over tid. Ettersom tidlig intervensjon er viktig for å forebygge rusproblemer, mener arbeidsgruppen at det likevel kan være behov for å iverksette forebyggende tiltak. Det mest nærliggende i slike tilfeller er *korte intervensjoner*. Dette innebærer at helsepersonell eller andre tar opp rusmiddelbruken og sørger for oppfølging gjennom samtaler og eventuelt lager et videre program i samarbeid med brukeren. Metodikken er kjent og anbefalt av WHO, og er evaluert og vurdert med meget gode resultater. Arbeidsgruppen tar til orde for en ordning med *motivasjonssamtale* for å hindre fortsatt bruk av narkotika.

Når en har identifisert lovovertredere som antas å ha et problematisk forhold til narkotika, eller står i akutt fare for å utvikle slike problemer, vil det være behov for målrettede tiltak for å bidra til endring. I slike tilfeller bør en legge til rette for en tett oppfølging som strekker seg over tid. Arbeidsgruppen tar derfor til orde for å etablere et program for å bidra til å forebygge fortsatt bruk av narkotika. Etter arbeidsgruppens syn vil det være naturlig å omtale denne reaksjonen med kortbetegnelsen *intervensjonsprogram*.

11.3 Kort om intervensjoner i form av program eller motiverende samtale for å forebygge bruk av narkotika

I korte trekk vil *intervensjonsprogrammet* innebære at lovbryteren får tett oppfølging av ressurspersoner som har forpliktet seg i en tidsbegrenset periode til å delta i gjøremål til lovbryterens beste. Med ressurspersoner menes her relevante instanser som bidrar i henhold til sitt lovverk, i tillegg til at også overtrederens eget nettverk mobiliseres. Det utarbeides en intervensjonsavtale som gir tilgang til eksisterende tjenester i kommunal og statlig regi, foruten vilkår som programdeltakeren selv er ansvarlig for å gjennomføre. Arbeidet bygger på prinsipper og verdier hentet fra restorative justice og de erfaringene som foreligger med oppfølgingsteam knyttet til ungdom som begår alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Arbeidet forutsetter et tverrfaglig samarbeid på ulike forvaltningsnivåer.

Motivasjonssamtalen baserer seg på en metodikk som er dokumentert virksom. Varigheten tilpasses den enkelte lovovertreders behov, men det vil som hovedregel være tale om én til tre samtaler. Forut for motivasjonssamtalen avholdes en egenkartlegging for å fastlegge det nærmere omfanget av motivasjonssamtalen. Formålet med intervensjonen er å bistå personen med å innse at hans rusmiddelbruk medfører risiko og oppmuntre ham til å redusere eller avslutte rusmiddelbruken.

11.4 Vilkår for betinget påtaleunnlatelse

I mandatet heter det at *"for det tilfelle at det foreslås alternative straffereaksjoner, skal gruppen vurdere hvordan disse skal forankres i loven, for eksempel om det skal være tale om et vilkår for påtaleunnlatelse, vilkår for betinget dom eller en ny reaksjon som alternativ til disse."* Utvikling av nye straffarter og fastsetting av strafferammer ble drøftet i forarbeidene til ny straffelov. Departementet vurderte det slik at det ikke var behov for å innføre nye straffarter, og at nytenkning på dette området bør knyttes til gjennomføring av eksisterende straffarter, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) *Om lov om straff (straffeloven)* kapittel 11.1.4. Arbeidsgruppen slutter seg til disse vurderinger, og foreslår ikke innføring av en ny straffereaksjon. De tiltakene arbeidsgruppen foreslår, er alle av en slik karakter at de kan iverksettes innenfor rammen av eksisterende strafferettslige reaksjoner. Det er således arbeidsgruppens syn at en sikrer den nødvendige fleksibilitet ved å implementere de alternative reaksjonene som vilkår for en betinget straffereaksjon, primært en betinget påtaleunnlatelse.

Slik arbeidsgruppen ser det, vil en betinget påtaleunnlatelse med vilkår om motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram være en hensiktsmessig reaksjon ved mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Arbeidsgruppen foreslår derfor en ordning hvor slike lovbrudd som hovedregel skal møtes med en betinget påtaleunnlatelse. Norsk straffeprosess bygger på et opportunitetsprinsipp og medfører at det er opp til påtalemyndighetens eget skjønn å vurdere om strafforfølgning skal finne sted. Dersom det foreligger "særlige forhold", jf. straffeprosessloven § 69, kan påtalemyndigheten unnlate å reise straffesak selv om den finner straffeskyld bevist. Det er ikke satt noen begrensning med hensyn til lovovertredelsens art, selv den groveste forbrytelse kan i prinsippet avgjøres med påtaleunnlatelse. At påtale blir unnlatt for alvorlige forhold hører likevel til sjeldenhetene.

Slik statistikken i punkt 9.3 viser, avgjøres overtredelser av legemiddelloven bare unntaksvis med formell påtaleunnlatelse. Innføringen av de alternative reaksjonene fordrer således en endring av påtalepraksis. Erfaringer fra andre alternative reaksjonsformer som konfliktråd og samfunnsstraff, viser at det er viktig at politiets og påtalemyndighetens oppmerksomhet er rettet mot de nye reaksjonene dersom en skal få et tilfredsstillende sakstall, og dersom reaksjonene skal brukes likt over hele landet. For konfliktråd og samfunnsstraff har Riksadvokaten gitt instruks om økt bruk av ordningene. Det er arbeidsgruppens syn at det samme bør gjøres for så vidt gjelder motivasjonssamtale og intervensjonsprogram som ledd i en betinget påtaleunnlatelse, jf. nedenfor. I instruksen

kan det også nedfelles nærmere retningslinjer om fremgangsmåten ved utvelgelse av kandidater, herunder hvem som bør innkalles til avhør.

Et særlig spørsmål er hvordan motivasjonssamtale og intervensjonsprogram bør forankres i loven. Ved betinget dom angir straffeloven § 53 nr. 3 en *ikke-uttømmende* liste over vilkår som kan settes, jf. formuleringen "bl a" før oppregningen. Ved påtaleunnlatelse har ikke påtalemyndigheten samme adgang som domstolene ved betinget dom til å sette andre vilkår enn de som er særskilt nevnt i loven. Dette følger av den form som er brukt i straffeprosessloven § 69 tredje ledd ved henvisningen til straffeloven § 53, og som innebærer at "bl a." i innledningen i § 53 ikke gjelder ved fastsettingen av vilkår ved påtaleunnlatelse. Det er derfor nødvendig å forankre vilkår om motivasjonssamtale og intervensjonsprogram i loven i form av et nytt bokstavpunkt i straffeloven § 53 nr. 3, og en uttrykkelig henvisning i straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

En slik forankring vil også bidra til å synliggjøre reaksjonen, og vil kunne være en påminnelse til aktørene i strafferettspleien om at intervensjoner bør vurderes for lovbrytere som faller inn under virkeområdet. Arbeidsgruppen tar til orde for å lovfeste et felles vilkår, med formuleringen *"samtale eller program for å hindre fortsatt bruk av narkotika."* Innholdet i vilkårene drøftes nærmere i henholdsvis punkt 15 og 13-14.

Når det gjelder lovbruddene som faller innenfor arbeidsgruppens forslag, ligger kompetansen til å beslutte betinget påtaleunnlatelse hos politiet, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b) og c), se også påtaleinstruksen § 18-2 første ledd.

11.5 Vilkår for betinget dom

Arbeidsgruppens forslag innebærer at vilkår om intervensjon fortrinnsvis vil bli aktuelt ved betinget *påtaleunnlatelse*, jf. punkt 11.4. En lovfesting av vilkår om intervensjon i form av motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram i straffeloven § 53 nr. 3 innebærer imidlertid at domstolene også kan idømme dette som vilkår for betinget dom. Som vilkår for betinget dom kan slike intervensjoner bli aktuelt i to typetilfeller.

For det første kan det tenkes tilfeller der saken kommer for domstolen fordi påtalemyndigheten har vurdert at forholdet faller utenfor nedslagsfeltet for betinget påtaleunnlatelse med intervensjoner, og at en strengere straffereaksjon er på sin plass. Domstolene kan imidlertid finne grunn til å vurdere forholdet annerledes, enten fordi det

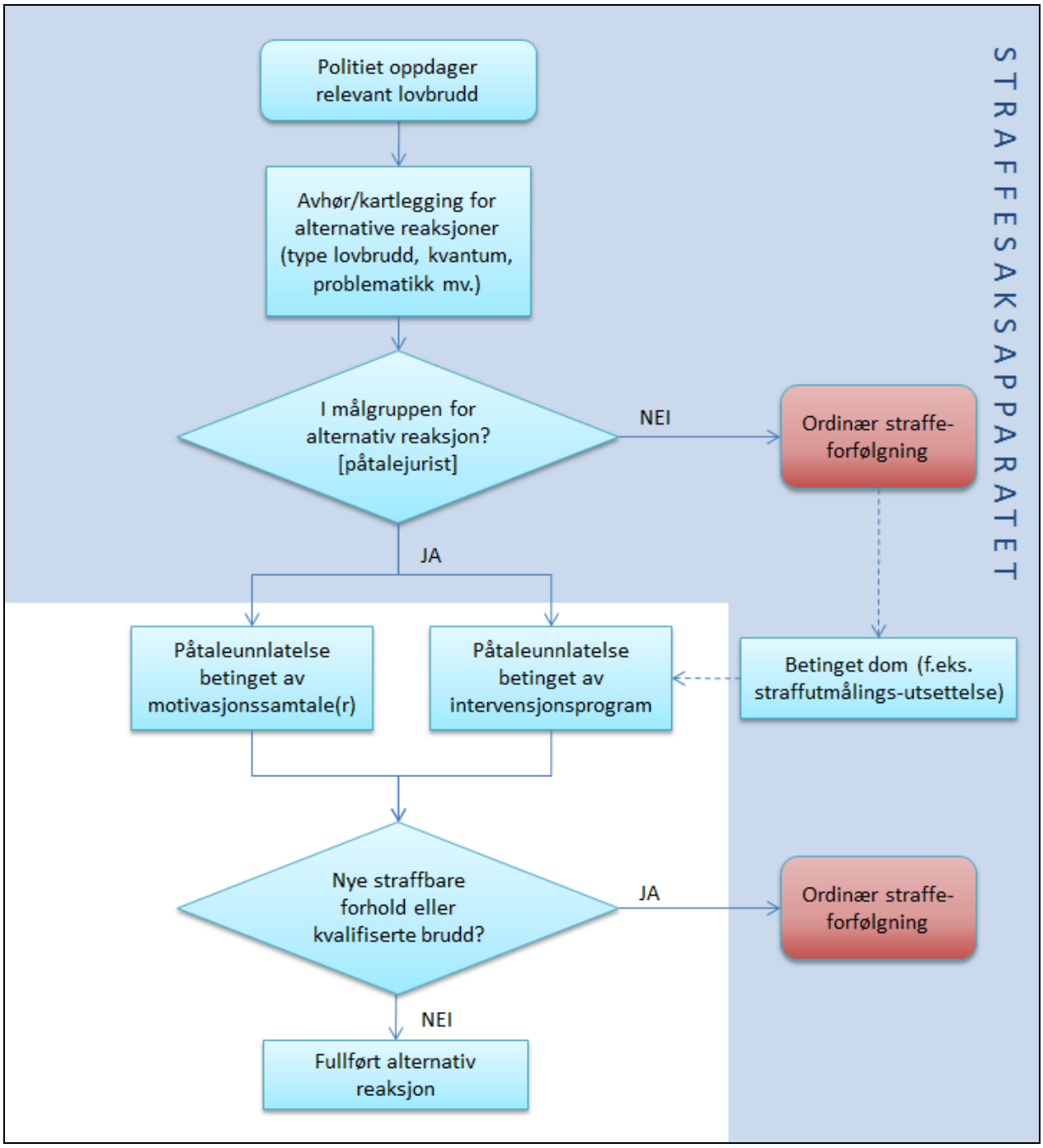
faktiske grunnlaget for tiltalen ikke fullt ut blir funnet bevist, eller fordi domstolen gjør en annen vurdering av overtrederens egnethet for intervensjoner. Arbeidsgruppen antar at det kun vil være et marginalt antall saker som får et slikt forløp. Dersom det likevel avdekkes under hovedforhandlingen at vedkommende er i målgruppen for motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram, vil domstolene kunne ilegge betinget dom med vilkår om intervensjon. Det vil da være særlig aktuelt med betinget dom i form av straffutmålingsutsettelse, som er den reaksjonsformen som ligger nærmest en påtaleunnlatelse. Til forskjell fra en straffullbyrdingsutsettelse vil en straffutmålingsutsettelse også innebære at reaksjonen ikke kommer på ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40 nr. 3, noe som kan være et viktig insentiv for gjennomføring av programmet (se punkt 13.11).

I den andre typesituasjonen er for så vidt utgangspunktet som i den første: Påtalemyndigheten finner forholdet for alvorlig til at betinget påtaleunnlatelse med intervensjon er hensiktsmessig. Det kan dreie seg om noe alvorligere overtredelser av straffeloven § 162, eller overtredelser av andre straffebud i konkurrens med legemiddelloven § 31 eller straffeloven § 162. Også ved residiv kan det være betenkelig kun å ilegge betinget påtaleunnlatelse. Til tross for dette kan påtalemyndigheten vurdere overtrederen som godt egnet for et intervensjonsprogram, for eksempel fordi problematisk rusbruk dominerer vedkommendes situasjon, samtidig som han eller hun er sterkt motivert for et intervensjonsprogram.

Når det dreier seg om slike alvorligere overtredelser, vil domstolsbehandling være nødvendig for å sikre at et intervensjonsprogram er en tilstrekkelig adekvat reaksjon, alle forhold tatt i betraktning. En domstolsbehandling vil for overtrederen også understreke alvoret i situasjonen. I forhold til en betinget påtaleunnlatelse vil det videre ha en viss allmennpreventiv effekt at saken bringes inn for domstolene, selv om intervensjonen innholdsmessig sett blir den samme som ved betinget påtaleunnlatelse.

Tilfellene med alvorligere overtredelser må følgelig løses ved at påtalemyndigheten på vanlig måte bringer saken inn for domstolene. Ettersom intervensjon vil kreve samtykke fra overtrederen, vil vilkårene i straffeprosessloven § 248 ofte være oppfylt, slik at saken kan pådømmes ved tilståelsesdom. Påtalemyndigheten sender da saken til domstolene med begjæring om tilståelsesdom og en orientering som gjør rede for vedkommendes egnethet for alternative reaksjoner, se påtaleinstruksen § 21-2.

Figur 13: Oversikt over arbeidsgruppens forslag



12. MÅLGRUPPEN FOR FORSLAGENE

12.1 Innledning

Arbeidsgruppen har fått i oppdrag å se på muligheten for å innføre alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. I mandatet heter det at en skal *"utrede grunnlaget og mulighetene for alternative reaksjoner, og foreslå konkrete tiltak for oppfølging og eventuelt behandling"*. Dette foranlediger en nærmere vurdering av hva slags tiltak som etterspørres og hvordan disse bør gjennomføres. Valg av tiltak har nær sammenheng med den aktuelle målgruppen, og arbeidsgruppen ser det derfor som naturlig å ta stilling til denne innledningsvis.

12.2 Den enkeltes narkotikaproblemer

Stoltenberg-utvalgets forslag nummer 3, som går ut på å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til tiltale og anmerkning i strafferegisteret, er uttrykkelig rettet mot unge som eksperimenterer med narkotika. I tilknytning til forslag 4, uttalte imidlertid utvalget at straffeforfølging og soning synes å være lite egnet for å stoppe utviklingen av rusmiddelbruk og ønsket større vekt på forebygging, bistand og behandling. Det ble derfor tatt til orde for bruk av alternative reaksjoner også for en videre krets av narkotikabrukere.

De som inntar narkotiske stoffer, er ingen ensartet gruppe. Variasjonene er store både med hensyn til art av stoff som brukes, omfang og konsekvenser av bruken. I den ene enden av skalaen har man førstegangs eksperimentell bruk av cannabis og i den andre enden sterk avhengighet av meget avhengighetsskapende stoffer, slik som heroin. Mellom disse ytterpunktene finner vi blant andre dem som sporadisk bruker narkotiske stoffer.

Det er arbeidsgruppens syn at målgruppen bør favne vidt nok til å inkludere alle grupper av narkotikabrukere. For unge førstegangsbrukere bør siktemålet være å gripe inn på et tidlig tidspunkt og forebygge utviklingen av en ruskarriere. For etablerte brukere – både sporadiske brukere og de som har utviklet avhengighet – må siktemålet også være å forebygge helse- og sosialproblemer som er forbundet med narkotikabruk. Muligheten til å ta i bruk alternative reaksjoner bør derfor ikke avhenge av den enkeltes narkotikaproblemer, men snarere hvorvidt vedkommende er innstilt på å ta imot, og dra nytte av, de tiltakene som stilles til rådighet.

I forarbeidene til den nye straffeloven ble uttalt at det i liten grad er hensiktsmessig å straffeforfølge personer med alvorlig rusmiddelavhengighet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 94. I praksis er politiet tilbakeholdne med å pågripe og straffeforfølge denne gruppen. I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til politiet for 2010 er det uttalt at politiet bør ha særlig oppmerksomhet mot "ytterpunktene i kjeden", det vil si innførsel og omsetning på den ene side, og avdekking av begynnende bruk blant barn og unge på den annen. Arbeidsgruppen er langt på vei enig i at denne praksis bør opprettholdes. Det utelukkes likevel ikke at langtkomne rusmiddelavhengige som pågripes for mindre alvorlige narkotikalovbrudd kan få tilbud om alternative reaksjoner dersom det vurderes slik at de kan dra nytte av ordningen. Det kan tenkes at politiet kommer i kontakt med brukeren i en fase hvor vedkommende ønsker å komme ut av sin rusmiddelavhengighet, og er motivert til å ta imot hjelp. I slike tilfeller bør en støtte opp om brukeren, motivere til endring, og bidra med å tilby egnede tiltak.

I den gruppen rusmiddelavhengige som ikke selv har et ønske om å avslutte sin rusmiddelbruk, vil det mest nærliggende alternativet være alminnelig strafforfølgning, tidvis også i form av fengselsstraff. Men det er viktig å være klar over at også ved soningen av en fengselsstraff kan det åpne seg behandlingsmuligheter. Flere fengsler har egne rusmestringsenheter, og det kan også komme på tale å overføre vedkommende til en behandlingsinstitusjon etter straffegjennomføringsloven § 12.

Av grunner som her nevnt, vil arbeidsgruppen først og fremst konsentrere oppmerksomheten om brukere som ennå ikke har utviklet rusmiddelavhengighet. Det er trolig overfor disse at det vil være mest å hente med gode alternativer til ordinær strafforfølgning. For langtkomne rusmiddelavhengige vil andre tiltak kunne være bedre egnet. Arbeidsgruppen vil likevel utforme intervensjonsprogrammet slik at det også kan favne om denne gruppen.

Brukere med langvarig avhengighet har ofte tilleggsproblematikk som somatiske sykdommer, psykisk helse, sosiale vansker, atferdsvansker, kriminalitet og aggresjon. Arbeidsgruppen mener at man bør være åpen for å inkludere også personer med slik tilleggsproblematikk, såfremt vedkommende vurderes å kunne forholde seg til det regelsettet reaksjonen innebærer, og således kunne profittere på ordningen. Dette er et spørsmål om *egnethet*, og drøftes nærmere i punkt 13.4.

12.3 Alder

Et særlig spørsmål er om målgruppen bør defineres ut fra alder. Narkotikabruk forekommer i alle aldersgrupper og i alle sosiale lag. Følgende tabell er hentet fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) hjemmeside:[10]

Tabell 1: Personer som bruker minst ett narkotisk stoff i løpet av hhv 6 måneder og 12 måneder. Alder og kjønn

Aldersgrupper	Menn	Kvinner
Ungdomsundersøkelsene 2002-2006		
15 - 20 år	13 000 - 16 000	10 000 - 12 500
Unge voksne 2002 og 2006		
21 - 30 år	39 000 - 47 000	15 500 - 21 000
Befolkningen 15 år og over, 2004		
15 - 29 år	46 000 - 75 000	19 000 - 43 000
30 - 59 år	19 000 - 43 000	8 000 - 25000
I alt, 15 - 59 år	78 000 - 120 000	42 000 - 73 000

Ungdomstiden er en særskilt utfordrende fase for mange, og noen prøver narkotiske stoffer. De fleste unge som eksperimenterer med narkotika utvikler ikke omfattende narkotikaproblemer eller avhengighet. For noen vedvarer derimot bruken, enten det utvikler seg til avhengighet eller det er tale om sporadisk bruk. Selv om mange av de eldre rusmiddelbrukerne startet som unge, må en likevel ikke overse at det også er noen som debuterer i voksen alder. SIRUS har utarbeidet en oversikt over prosentandelen av ungdom i Norge (15-20 år) som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. For så vidt gjelder cannabis er tallene for 2006, 2007 og 2008 henholdsvis 13,1 %, 11,0 % 10,5 %.[11]

[10] http://www.sirus.no/Hvor+mange+bruker+eller+misbruker+narkotika+i+Norge%3F.d25-SMRbM4x.ips (sist besøkt 22. juni 2011).

[11] http://statistikk.sirus.no/sirus/index.jsp?study=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FfStudy%2Fkap11.6&mode=cube&v=2&cube=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FfCube%2Fkap11.6_C1&top=yes (sist besøkt 27. juni 2011).

I Europeisk overvåkingssenter for narkotika og narkotikamisbruks rapport (EONN) 2008/18 ”Fokus på narkotika” uttales følgende om eldre brukere:

> *”Eldre stoffbrukere kan klassifiseres som brukere med tidlig debutalder (”survivors”) eller brukere med sen debutalder (”reactors”). Brukere som har begynt tidlig, har typisk en lang historie med stoffbruk som fortsetter inn i alderdommen. Brukere som har begynt sent, har ofte begynt som en reaksjon på store påkjenninger i livet, som å bli pensjonist, gå gjennom en skilsmisse eller oppleve isolasjon eller dødsfall.”*

Ettersom problematikken ikke kjenner aldersgrenser, er det arbeidsgruppens syn at det blir vilkårlig å definere målgruppen ut fra alder. Arbeidsgruppen mener at en særlig bør bestrebe seg på å fange opp brukere i en tidlig fase, som ennå ikke er festnet i sitt bruk. Arbeidsgruppen antar at flertallet av disse vil være i aldersspennet femten til tretti år, jf. statistikken i punkt 9.3, og de alternative reaksjonene vil især vær rettet mot de yngste i dette alderssegmentet. Det er likevel arbeidsgruppens syn at en i utgangspunktet bør inkludere alle de rusmiddelbrukerne som vil kunne dra nytte av reaksjonen. Vedkommendes behov er det som vil være avgjørende for hvilke tiltak som bør iverksettes.

12.4 De straffbare forhold

Stoltenberg-utvalget tok til orde for alternative reaksjoner ved *bruk og besittelse* av narkotika. I arbeidsgruppens mandat benyttes imidlertid begrepet ”narkotikarelatert kriminalitet”. Arbeidsgruppen ser det etter dette som nødvendig å klarlegge nærmere nedslagsfeltet for de alternative reaksjoner som foreslås.

Bruk og besittelse straffes i dag etter legemiddelloven § 31 annet ledd, jf. § 24. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2009 ble registrert 5583 straffbare overtredelser av legemiddelloven. Narkotikarelatert kriminalitet favner atskillig videre. Det finnes ingen omforent definisjon av narkotikarelatert kriminalitet, men det er naturlig å se hen til hvordan begrepet er benyttet i ND forskriften. I forskriften § 3 er narkotikarelatert kriminalitet definert som *”overtredelser av straffeloven § 162 og legemiddelloven § 31 annet ledd, lovbrudd begått under påvirkning av illegale rusmidler og lovbrudd begått for å finansiere eget rusmiddelmisbruk”*. Definisjonen favner meget vidt, og innebærer få begrensninger med hensyn til lovbruddets art eller alvor. De senere års statistikk viser at omtrent en tredjedel av alle domsinnsatte til enhver tid soner en narkotikarelatert dom, og

videre at ca. 60 % av de innsatte er rusmiddelbrukere (Fafo-rapport 429, 2004: Levekår blant innsatte).

Ut fra en naturlig tolkning av mandatet vil det føre for langt å innføre alternative reaksjoner for alle former for "narkotikarelatert kriminalitet", slik begrepet er definert foran. Hensynet til den alminnelige rettsfølelse og straffens formål ellers taler også for at det bør trekkes en grense for hvor alvorlige lovbrudd som kan bli møtt med denne typen alternative reaksjoner.

Det kan ikke være tvil om at bruk og besittelse av narkotika bør være reglenes hovedsakelige nedslagsfelt. Spørsmålet er imidlertid om alternative reaksjoner bør kunne tas i bruk også for visse andre former for narkotikarelatert kriminalitet. Når det gjelder overtredelser av straffeloven § 162 er det arbeidsgruppens syn at slike som hovedregel bør straffes som i dag. Disse overtredelsene er av en så alvorlig karakter at en eventuell behandling bør gjennomføres som ledd i den alminnelige straffegjennomføringen. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at en bør åpne for alternative reaksjoner for overtredelser som ligger i det nedre sjiktet av straffeloven § 162 første ledd. Dette vil først og fremst være oppbevaring av små kvanta til egen bruk og salg av små kvanta for å finansiere egen bruk.

For så vidt gjelder befatning med små kvanta narkotika til egen bruk har straffenivået blitt noe nedjustert den senere tid. Høyesterett har fastsatt at straffenivået skal være lavere ved slik bruk enn for annen befatning med narkotika, se særlig Rt. 1999 s. 33. I forarbeidene til den nye straffeloven uttalte departementet følgende om straffenivået, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 4.2.3.4:

> *"Det bør på samme måte som i dag gis strenge straffer for de profesjonelt pregede, alvorlige narkotikasakene. Samtidig er departementet enig i den varsomme nedjusteringen som over tid har funnet sted i straffenivået, særlig hva gjelder saker som omhandler narkotikaovertredelse knyttet til eget bruk. Slike tilfeller har en klart lavere straffverdighet enn befatning med narkotika som tar sikte på videresalg av større mengder narkotika. Samlet sett foreslår derfor departementet at den straffutmålingspraksis som nå etter hvert har festnet seg, videreføres, likevel slik at annen straff enn ubetinget fengsel i større grad bør anvendes i saker om videresalg av en liten mengde narkotika for å finansiere eget rusmisbruk."*

Som det fremgår av sitatet ovenfor, åpnet departementet for at salg av små kvanta for å finansiere eget rusmiddelbruk kunne møtes med annen straff enn ubetinget fengsel. Det er på det rene at mange brukere finansierer egen narkotikabruk ved å selge narkotika. Dersom salg uten videre skulle diskvalifisere vedkommende fra å få tilbud om alternative reaksjoner, ville en ekskludere en stor gruppe hjelpetrengende. Arbeidsgruppen ser det derfor som hensiktsmessig at målgruppen også omfatter narkotikabrukere som selger små kvanta for å finansiere eget forbruk. Er det tale om større kvanta, vil vedkommende være utenfor forslagenes nedslagsfelt. Den nærmere grensedragningen bør overlates til påtalemyndigheten og domstolene.

Besittelse av narkotika, som reguleres av legemiddelloven, omfatter som utgangspunkt den rent midlertidige besittelse som er forbundet med egen bruk, jf. punkt 7 ovenfor. Er det derimot tale om et større kvantum, vil dette være å anse som oppbevaring, jf. straffeloven § 162, uavhengig av om stoffet er beregnet på salg eller egen bruk. Det samme gjelder ved mindre kvanta dersom stoffet er beregnet på videresalg. Riksadvokaten uttaler i rundskriv 30. oktober 1998 – Del II – nr. 1/1998 at grensen mellom besittelse og oppbevaring normalt går ved én til to brukerdoser. Slik arbeidsgruppen ser det, er det ikke gitt at nedslagsfeltet for bruk av alternative reaksjoner må sammenfalle fullt ut med ovennevnte grensedragning. Det klare utgangspunkt må være at den som besitter stoff beregnet for videresalg ikke skal få tilbud om alternative reaksjoner. Det finnes likevel unntak, jf. ovenfor om salg av mindre kvanta for å finansiere eget forbruk. For så vidt gjelder besittelse forbundet med egen bruk, kan man derimot tenke seg at grensen trekkes noe videre enn etter legemiddelloven § 24, jf. § 31 annet ledd. Det er ikke vanskelig å tenke seg at en narkotikabruker kan bli tatt med et kvantum som overstiger en til to brukerdoser, uten at vedkommende har noe profittmotiv utover finansieringen av egen bruk. Slik arbeidsgruppen ser det, kan vedkommende likevel være i målgruppen for alternative reaksjoner.

Ut fra straffverdighetsbetraktninger må en likevel trekke en grense for hvor store kvanta det kan være tale om før vedkommende må ilegges alminnelige straffereaksjoner. I Portugal trekkes grensen mellom straffri og straffbar besittelse ved et omfang tilsvarende gjennomsnittlig personlig bruk i ti dager. Slik arbeidsgruppen ser det, utgjør et slikt kvantum en betydelig spredningsfare, og en bør derfor legge seg på en mer restriktiv linje. Arbeidsgruppen ønsker ikke å oppstille nærmere kriterier med hensyn til antall brukerdoser. Som påpekt i forarbeidene til sprøyteromsloven, vil grensen for hva som utgjør en brukerdose uansett være vanskelig å trekke, jf. Ot.prp. nr. 56 (2003-2004) *Om midlertidig lov om prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsordning)*

side 45. Hvor grensen skal trekkes vil bero på skjønn, og her må en blant annet se hen til hva slags stoff det er tale om. Arbeidsgruppen ønsker ikke å oppstille noen absolutt skranke for bruken av alternative reaksjoner i slike tilfeller, men mener det bør være opp til påtalemyndigheten, alternativt domstolene, å vurdere hvorvidt dette til være hensiktsmessig i det konkrete tilfellet.

Ifølge straffeloven § 28 a kan samfunnsstraff bare idømmes dersom hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at tilsvarende begrensning bør gjelde for bruken av alternative reaksjoner.

Arbeidsgruppen mener altså at en må skille mellom på den ene siden salg av små kvanta for å finansiere egen bruk og oppbevaring av små kvanta forbundet med egen bruk, og på den annen side salg og oppbevaring med profittmotiv utover finansieringen av egen bruk. Bare i de førstnevnte tilfeller vil alternative reaksjoner kunne komme på tale.

Det er arbeidsgruppens syn at dette ikke innebærer et brudd med det grunnleggende prinsipp om likhet for loven. Likhetsprinsippet innebærer at loven skal tolkes på samme måte i alle saker, og at handlinger med omtrent samme grad av straffverdighet skal bedømmes noenlunde likt. Det følger av klar rettspraksis at narkotikaovertredelser knyttet til egen bruk er mindre straffverdige enn befatning som har et videre vinningsmotiv. Det følger også av rettspraksis at det i enkelte saker kan tas særlig hensyn til individuelle forhold, ikke minst en særlig rehabiliteringssituasjon og oppdriftsvilje. En har flere eksempler på at Høyesterett har gitt betinget dom og samfunnsstraff ved overtredelser av straffeloven § 162 første ledd, jf. eksempelvis Rt. 2003 s. 208, Rt. 2004 s. 772, Rt. 2007 s. 763 og Rt. 2009 s. 294.

Selv om bruk og besittelse av narkotika er straffbar, er det i praksis ofte den tilknyttede kriminaliteten som fører til at vedkommende pågripes av politiet. Det kan typisk være tale om vinningslovbrudd begått for å finansiere et rusmiddelbruk eller voldshandlinger begått under påvirkning av rus. Et særlig spørsmål er derfor om slike alternative reaksjoner skal være forbeholdt de som pågripes for brudd på narkotikalovgivningen, eller om en bør åpne for alternative reaksjoner også ved annen narkotikarelatert kriminalitet. Slik arbeidsgruppen ser det, kan det være hensiktsmessig å prøve ut alternative reaksjoner for snevrere kategorier av lovovertredelser, slik at ordningen får "sette seg". Arbeidsgruppen peker også på at påtalemyndigheten og domstolene har et vidt spillerom innenfor dagens reaksjonssystem. For så vidt gjelder den videre kategori narkotikarelaterte overtredelser kan det dessuten være vanskelig å avgjøre hvorvidt lovovertrederen egentlig er

narkotikabruker. Arbeidsgruppen er likevel ikke fremmed for at ordningen kan omfatte også annen narkotikarelatert kriminalitet, dersom lovovertrederen antas å ha utbytte av en slik alternativ reaksjon. Etter arbeidsgruppens syn, må det imidlertid av hensyn til den alminnelige rettsfølelse og straffens formål ellers gå en grense for hvor alvorlige lovbrudd som kan være aktuelle for alternative reaksjoner. Arbeidsgruppen kan vanskelig se for seg at personer som begår alvorlig volds- eller sedelighetskriminalitet, kan tilbys alternative reaksjoner. Når det er sagt, legger ikke arbeidsgruppen opp til en løsning hvor "den perfekte kandidat" uten videre ekskluderes fordi han har begått et voldslovbrudd.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det heller ikke være til hinder for å ta i bruk alternative reaksjoner at vedkommende, i tillegg til narkotikalovbruddet, også har begått en annen og mindre alvorlig lovovertredelse, slik som et naskeri. Hvis overtredelsens art og karakter gjør at straffverdigheten er liten, kan også disse forholdene avgjøres ved betinget påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 69, eventuelt med en prosessøkonomisk påtaleunnlatelse etter § 70. Overtredelsen kan imidlertid være så alvorlig at en påtaleunnlatelse etter gjeldende påtalepraksis ikke er tilstrekkelig. Dersom påtalemyndigheten likevel mener at vedkommende er egnet for alternative reaksjoner, må saken i så fall bringes inn for domstolene, slik at vedkommende idømmes betinget dom med vilkår om motivasjonssamtale eller intervensjonsprogram.

Skulle lovovertrederen ha begått handlinger som er for alvorlige til å kvalifisere til reaksjoner som her nevnt, er det ikke dermed sagt at hans narkotikaproblemer er uten betydning for reaksjonsfastsettelsen. Vedkommende kan ilegges en betinget dom med vilkår om ND (narkotikaprogram med domstolskontroll), alternativt kan vedkommende sone i et fengsel med egen rusmestringsenhet eller overføres til soning i institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12, jf. nærmere punkt 8.4.1 ovenfor.

13. PROGRAM FOR Å FOREBYGGE BRUK AV NARKOTIKA (INTERVENSJONSPROGRAM)

13.1 Overveielser om den organisatoriske forankringen

Som nevnt i punkt 11.2, er arbeidsgruppen av den oppfatning at lovovertredere som har – eller står i fare for å utvikle – en problematisk bruk av narkotika, bør tilbys et intervensjonsprogram som strekker seg over tid. Hensikten med intervensjonsprogrammet er å tilby et alternativ til tradisjonell straff som gir den enkelte tilgang til nødvendige tjenester, og å motivere den enkelte til å ta imot disse. Intervensjonsprogrammet har som målsetning å forebygge videre bruk av narkotika, og å bidra til at de som har et narkotika- og rusproblem gis mulighet, også gjennom straffesporet, til å få nødvendig bistand.

For å lykkes med iverksettelsen av intervensjonsprogrammet, er det viktig å påse at programmets innhold er tilpasset den enkeltes behov. Et særlig spørsmål er hvem som bør bidra til å fastlegge det nærmere innholdet i programmet.

For det tilfelle at intervensjonsprogram inntas som vilkår for en betinget påtaleunnlatelse, kunne det vært naturlig å se for seg at påtalemyndigheten selv fastla innholdet i programmet. Likeledes kunne domstolen fastlegge det nærmere innholdet når intervensjonsprogram inntas som vilkår for betinget dom. Som det fremgår ovenfor, er det behov for å tilpasse reaksjonen til den enkelte lovovertreder. Utredning av vedkommendes totale situasjon og behov kan tenkes gjennomført på ulike måter. En nærliggende mulighet ville være å basere vurderingen på vedkommendes egne forklaringer til påtalemyndighet eller domstol, og eventuelt supplere med informasjon fra egenkartlegging og foreliggende personundersøkelser.

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt en bør overlate til påtalemyndigheten og domstolen å fastlegge innholdet i intervensjonsprogrammet, men er kommet til at dette ikke er en hensiktsmessig løsning. Virkningsfulle intervensjoner krever oversikt over tilgjengelige hjelpetilbud, relevant kompetanse, ferdigheter i bruk av virkningsfulle verktøy og kunnskap om hvilke tiltak som virker overfor den enkelte målgruppe. Dette er ikke nødvendigvis kompetanse påtalemyndigheten eller domstolene besitter. Videre kan det være vanskelig å sikre den nødvendige fleksibilitet og dynamikk i programmet, dersom denne kompetansen legges til påtalemyndigheten og domstolen.

Arbeidsgruppen har videre vurdert hvorvidt en bør opprette en nemnd som kan få i oppdrag å kartlegge den enkeltes behov og fastlegge det nærmere innholdet i reaksjonene. Det kunne her være naturlig å se hen til den ordningen som er iverksatt i Portugal, jf. punkt 10.3.8 ovenfor. Når arbeidsgruppen ikke tar til orde for å etablere en særskilt nemnd med et eget administrativt apparat, skyldes det at det finnes ordninger i det eksisterende system som gir mulighet for å fylle den rolle en slik nemnd i tilfelle skulle ha. En bør derfor unngå parallelle spor, og snarere ta i bruk de muligheter som finnes innenfor det eksisterende systemet. Slik arbeidsgruppen ser det, kan intervensjonsprogram enklest gjennomføres innenfor rammene av ordningen med koordineringsgrupper og *oppfølgingsteam*, underlagt Konfliktrådets organisasjon. Mye av tankegodset fra nemndsordningen i Portugal kan gjenfinnes i denne ordningen.

Før vi går over til arbeidsgruppens vurderinger og forslag, anser vi det hensiktsmessig å redegjøre for ordningen med oppfølgingsteam i konfliktrådet slik den er i dag.

13.2 Gjeldende ordning med oppfølgingsteam

13.2.1 Hovedtrekk i gjeldende ordning

Gjeldende ordning med oppfølgingsteam er en samtykkebasert del av en strafferettslig reaksjon for ungdom som har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Ungdommen blir gjennom særvilkår i en påtalemessig avgjørelse eller dom pålagt tett oppfølging av ressurspersoner som har forpliktet seg i en tidsbegrenset periode til å delta i kontraktfestede gjøremål til ungdommens beste. Med ressurspersoner menes her relevante instanser som bidrar i henhold til sitt lovverk, i tillegg til at også ungdommens eget nettverk mobiliseres. Arbeidet bygger på prinsipper og verdier hentet fra restorative justice og forutsetter et tverrfaglig samarbeid på ulike forvaltningsnivåer. En potensiell kriminell løpebane for den enkelte unge lovbryter søkes motvirket ved å ta utgangspunkt i den enkelte ungdom og dennes livssituasjon, med de begrensninger og muligheter som foreligger.

Oppfølgingsteam var opprinnelig et prøveprosjekt i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Teamene ble prøvd ut etter to ulike modeller. I Kristiansand, Oslo og Stavanger ble oppfølgingsteamene forankret i kommunen (i noen sammenhenger kalt "SLT-modellen", som står for Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak), og koordinator var ansatt i ulike etater i kommunen. Oppfølgingsteamet i Trondheim var knyttet til konfliktrådet. Koordinator var ansatt i konfliktrådet, og bruk av stormøte var en vesentlig del av modellen. Oslo har videreført erfaringene fra prosjektarbeidet og utvidet

ordningen gjennom å etablere et oppfølgingsteam ved hver politistasjon. Også Stavanger har videreført oppfølgingsteamet og finansierer koordinatorstillingen.

Erfaringene med bruk av ordningen med oppfølgingsteam synes å være gode. Et strukturert og forutsigbart samarbeid mellom rettshåndhevere og hjelpeapparat i den strafferettslige oppfølgingen av unge lovbrytere er et godt utgangspunkt for å få til et opplegg til beste for den enkelte ungdom. De relevante instanser bidrar i henhold til sitt ansvar, i tillegg til at også ungdommens eget nettverk mobiliseres. En prosessevaluering ble iverksatt av NTNU fra oppstart av prosjektene. Sluttrapporten fra NTNU (2009) konkluderer med at ordningen med oppfølgingsteamene maktet å fange opp høyrisiko-ungdommer som ellers ofte faller utenfor hjelpetjenestene. Ungdommene viste en positiv tendens til endret atferd og mindre kriminalitet etter deltakelse i oppfølgingsteam. Arbeidet i teamene skapte også et reelt tverretatlig samarbeid. Erfaringene har gitt nyttig kunnskap om organiseringen av, og innholdet i og virkningen av oppfølgingsteam (Kvello & Wendelborg, NTNU Samfunnsforskning AS, 2009: 127).

Regjeringen har gjennom økte bevilgninger sikret at ordningen med oppfølgingsteam – med forankring i konfliktrådet – nå er implementert i fire nye politidistrikter, henholdsvis i Troms, Haugaland og Sunnhordland, Telemark og Hedmark. I tillegg videreføres ordningen i Trondheim. Parallelt utvikles ordningen med oppfølgingsteam forankret i enkelte kommuner med kommunal koordinator på noe ulikt vis. Oslo har videreutviklet sine prosjekterfaringer til en kommunal modell implementert på alle politistasjonene. Enkelte andre kommuner har laget sin egen modell av oppfølgingsteam, der konfliktrådet i varierende grad deltar. Utvidelse av ordningen med oppfølgingsteam er under planlegging, både med hensyn til antall team og sentral kvalitetssikring. Konfliktrådet har ansvaret for utviklingsarbeidet og en skriftlig veileder med utgangspunkt i prosjektets erfaringer er under arbeid. En nasjonal koordinator, ansatt i konfliktrådet, skal sikre erfaringsdeling og videreutvikling, både på kort og lang sikt.

For ytterligere å legge til rette for utvidet og samordnet bruk av ordningen med oppfølgingsteamene ble det høsten 2010 også etablert en arbeidsgruppe der ulike landsdeler og relevante profesjoner deltar. Målet er å sikre rettslikhet og bidra til at utviklingen følger samme spor. Planen er å avholde årlige konferanser, der lokale erfaringer og sentrale føringer drøftes.

13.2.2 Arbeidsfordeling og roller i gjeldende ordningen med oppfølgingsteam

Oppfølgingsteam innenfor konfliktrådsmodellen er i utgangspunktet en todelt reaksjon, som innbefatter megling eller stormøte i konfliktrådet og en tidsbestemt oppfølgingsplan. *Megling* er et møte mellom to eller flere personer i konflikt hvor en nøytral megler sikrer at det blir snakket om det man er uenig om og de følger det har hatt for den enkelte. Et *stormøte* er et møte mellom parter, berørte og lokalsamfunn som fokuserer på handlingen som er foretatt, konsekvensene for andre og hva som skal til for å gjenopprette skaden. Dette gjør det mulig å aktivisere og ansvarliggjøre både formelle og uformelle nettverk rundt partene. Det er intet i veien for at oppfølgingsteam benyttes uten megling eller stormøte, men å møte ofrene for den straffbare handlingen kan ofte ha en positiv effekt på lovovertrederens endringsvilje.

Oppfølgingsteam er en del av konfliktrådets lokale organisasjon, og en *koordinator* leder og koordinerer arbeidet sammen med konfliktrådsleder. Koordinatoren har ansvaret for saken fra den kommer inn til konfliktrådet til oppfølgingsplanen er gjennomført. Koordinatoren skal dessuten lede møtene i koordineringsgruppen, godkjenne planen, og sørge for at de ulike etatene utfører sin del av de pålagte oppgaver.

Det er videre etablert en *koordineringsgruppe* for oppfølgingsteam i hvert distrikt, bestående av representanter fra ulike forvaltningsnivåer og etater. Koordineringsgruppen er en fagressurs som bistår politi og påtalemyndighet ved inntak til oppfølgingsteam. Videre deler koordineringsgruppens medlemmer relevant informasjon for å tilrettelegge arbeidet med den enkelte på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Koordineringsgruppen har ikke det daglige ansvaret for oppfølging av hver enkelt lovbryter. Det utpekes et *oppfølgingsteam* for hver ungdom, som skal sørge for oppfølging av de enkelte tiltakene i planen.[12] Teamet kan bestå av representanter for offentlige etater, men også av personer som står lovovertrederen nær, slik som familiemedlemmer, lærere eller andre støttepersoner. Det er koordineringsgruppen og koordinatoren som foreslår teamdeltagere. Et sentralt moment er brukermedvirkning; lovovertrederen skal ha anledning til selv å foreslå deltagere i hvert enkelt team og også ytre seg om de deltagerne som foreslås av koordineringsgruppen. Oppfølgingsteam er en ad hoc-organisasjon som bare fungerer i den tiden oppfølgingsavtalen varer. Det eneste faste medlemmet i

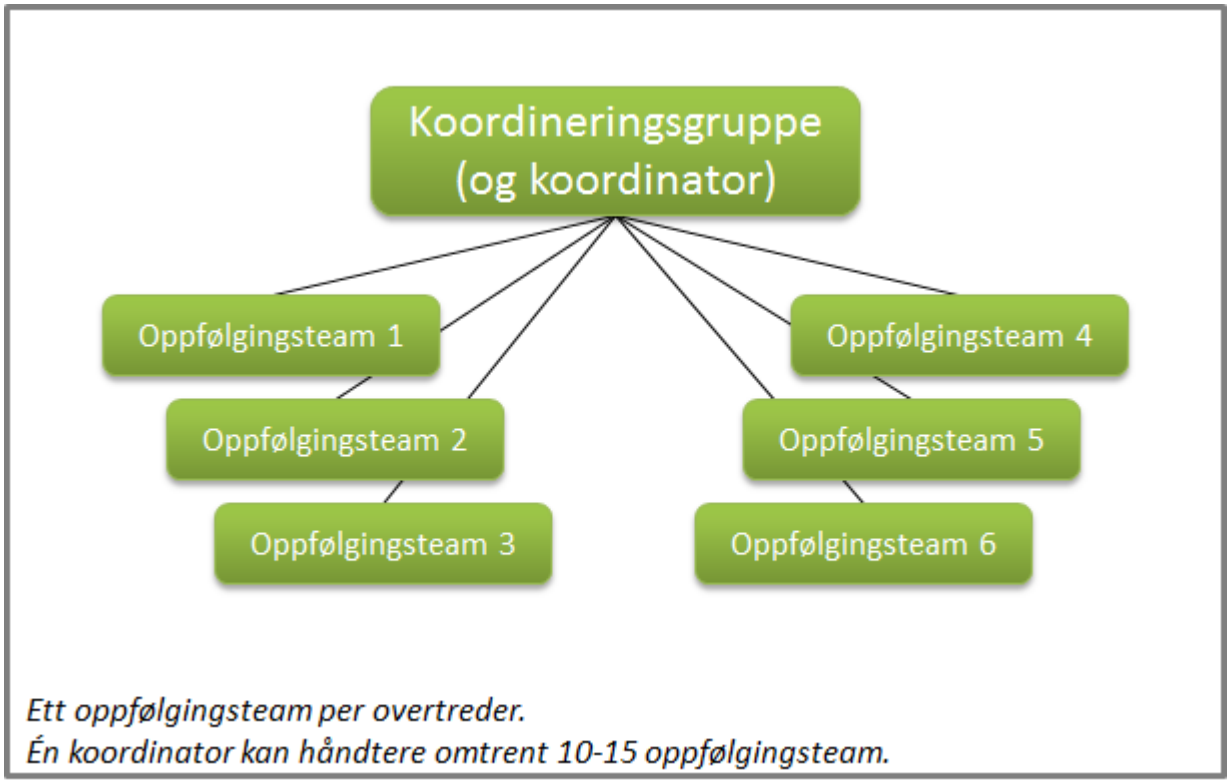
---

[12] Det er viktig å merke seg at begrepet oppfølgingsteam benyttes i to henseender. *For det første* som en paraplybetegnelse på selve ordningen hvor lovbrytere gjennom en avtale blir pålagt tett oppfølging av ressurspersoner gjennom særvilkår i en påtalemessig avgjørelse eller dom, *for det andre* som en betegnelse på det konkrete teamet som skal følge opp planen.

oppfølgingsteamene er koordinatoren. Begrunnelsen er at det skal være en person som følger lovovertrederen gjennom hele perioden i oppfølgingsteam. For øvrig settes oppfølgingsteamet sammen etter behov. Er det eksempelvis viktig at vedkommende gis ekstra støtte for å mestre skolegang søkes det å finne en ansvarlig kontaktlærer eller sosiallærer på aktuell skole. Andre utfordringer krever annet fagpersonell fra offentlige etater. Hensikten er å finne mest mulig fleksible løsninger for den enkelte. Koordineringsgruppen fungerer som en faglig ressursgruppe for det enkelte oppfølgingsteam.

Regjeringen har besluttet å videreføre den såkalte "konfliktrådsmodellen", som en har forsøkt ved konfliktrådet i Trondheim, med godt resultat.
Denne modellen ligger til grunn for regjeringens forslag om den nye straffereaksjonen ungdomsstraff, jf. Prop. 135 L (2010 – 2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*, se punkt 8.6 foran. Den nye ungdomsstraffen bygger på erfaringene med oppfølgingsteam, og inkluderer virkemidlene stormøte og oppfølgingsplan. Den nye straffereaksjonen forankres organisatorisk i konfliktrådet.

Figur 14: Ordningen med oppfølgingsteam



13.3 Intervensjonsprogram for mindre alvorlige narkotikaovertredelser

Det er arbeidsgruppens syn at ordningen med oppfølgingsteam i regi av konfliktrådet kan være formålstjenlig også for målgruppen en her har med å gjøre. En foreslår derfor å etablere en inngangsport til oppfølgingsteam for de mindre alvorlige narkotikaovertredelsene, også når overtrederen er over 18 år. Arbeidsgruppen foreslår at ordningen går under betegnelsen *intervensjonsprogram*.

Slik det er i dag, kan konfliktrådet bare behandle saker hvor det er en "fornærmet", jf. konfliktrådsloven § 1 og Ot.prp. nr. 56 (1989-90) *Om lov om megling i konfliktråd og om endringer i straffeloven m.m.* s. 16-18. For så vidt gjelder narkotikalovbrudd er det ingen "fornærmet" i tradisjonell forstand – dette omtales gjerne som "offerløs kriminalitet". Når arbeidsgruppen nå tar til orde for å legge intervensjonsprogrammet organisatorisk til konfliktrådet, nødvendiggjør dette en lovendring. Det kan tenkes at en også må foreta enkelte andre justeringer for å tilpasse ordningen med oppfølgingsteam til denne målgruppen, men ettersom ordningen fremdeles er i støpeskjeen er det for tidlig å konkludere på dette punkt.

Arbeidsgruppen viser til at regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden. Det nevnes uttrykkelig i mandatet at gruppen skal foreslå regler for stormøter og oppfølgingsteam. Denne arbeidsgruppen skal presentere sine vurderinger og forslag til endringer i lovverket i en rapport som skal leveres i september 2011. Intervensjonsprogrammet må tilpasses de løsninger departementet måtte falle ned på med hensyn til organiseringen av oppfølgingsteam, men en må se hen til de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for narkotikabrukere.

Vårt forslag om intervensjonsprogram i konfliktrådet går i korte trekk ut på at lovovertrederen skal delta i ett eller flere møter med koordinator og koordineringsgruppen tilknyttet konfliktrådet. Koordineringsgruppen og lovovertrederen skal i fellesskap utarbeide rammene for en avtale med siktemål å rehabilitere 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 overtrederen er under 18 år). Tiltak fra individuell plan vil, der vedkommende har rett til dette, kunne være en sentral del av intervensjonsavtalen. IP-koordinatoren (jf. omtale i punkt 13.8) og koordinatoren i konfliktrådet må samarbeide

tett. I de tilfellene hvor den enkelte ikke har krav på individuell plan, men bare er i behov av enkelttjenester, vil kommunen fortsatt være sentral.

I punkt 6.4 er det vist til eksempler som det kan være relevant å trekke inn for koordineringsgruppen og koordinatoren for å gi den rusmiddelavhengige best mulig oppfølging. Dette kan også anses som behandlingsforberedende tiltak i påvente av oppstart av tverrfaglig spesialisert behandling i spesialisthelsetjenesten (se punkt 6).

Arbeidsgruppen understreker at en legger ikke opp til at koordineringsgruppen skal ha vedtakskompetanse, så det vil fremdeles være de respektive forvaltningsorganer som avgjør hvilke tiltak den enkelte skal tilbys. Når rammene for intervensjonsavtalen er klarlagt, skal det utpekes et oppfølgingsteam som skal sørge for at detaljene i avtalen klarlegges, og at de enkelte tiltakene følges opp.

Arbeidsgruppen tar ikke til orde for en ordning med obligatorisk megling eller stormøte, slik ordningen med oppfølgingsteam har blitt praktisert i konfliktrådet til nå. Isteden går en inn for at megling eller stormøte kan inntas som en del av intervensjonsavtalen, dersom det finnes hensiktsmessig, jf. nærmere punkt 13.8. En slik løsning vil sikre den nødvendige fleksibilitet, ved at koordineringsgruppen og lovovertrederen i fellesskap kan vurdere om det er behov for et slikt innslag av restorative justice, og videre når et slikt møte eventuelt bør avholdes.

13.4 Utvelgelsen av deltakere

Selv om arbeidsgruppen tar til orde for å benytte ordningen med oppfølgingsteam, vil påtalemyndigheten og domstolen ha en avgjørende rolle i reaksjonsfastsettelsen. Når intervensjonsprogram inntas som vilkår for *betinget påtaleunnlatelse*, vil politiet og påtalemyndigheten ha vurdert og funnet at lovovertrederen er i målgruppen for denne reaksjonen, og at vedkommende er en egnet programdeltaker, jf. like nedenfor. De vil også ha innhentet samtykke til en slik alternativ reaksjon fra lovbryteren. Arbeidsgruppen anser det mest hensiktsmessig at Riksadvokaten gir nærmere retningslinjer om fremgangsmåten ved utvelgelsen av kandidater, jf. punkt 11.4 ovenfor.

For å være aktuell deltaker i intervensjonsprogrammet, må det fremkomme en motivasjon som gir grunn til å tro at personen vil være i stand til å gjennomføre programmet i sin helhet. En må være realistisk i utvelgelsen, slik at de som tas opp i programmet, har

forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen. Anvendelsen av anerkjente screeningverktøy kan være nyttig i så måte.

Mange rusmiddelbrukere har sammensatte problemer. Arbeidsgruppen mener man i utgangspunktet bør være åpen for å inkludere også personer med psykiske lidelser, såfremt vedkommende er strafferettslig tilregnelig. Det kan likevel tenkes at enkelte narkotikabrukere med mer alvorlige psykiske lidelser kan ha vanskeligheter med å forholde seg til de betingelser reaksjonen innebærer, og at de derfor ikke vil kunne profittere på intervensjonsprogrammet. Andre kan tenkes å ha nytte av den struktur og forutsigbarhet dette programmet innebærer. Dette er noe som må vurderes i forbindelse med utvelgelsen. Slik arbeidsgruppen ser det, kan mye tale for å skaffe seg noe erfaring med programmet før man eventuelt innlemmer de tyngste kandidatene.

Politiet og påtalemyndigheten bør ha et vidt skjønn når de velger ut programdeltakere. De har lang erfaring med ungdomskontrakter og ruskontrakter, og er således vant til å vurdere hvilke tiltak lovovertredere kan dra nytte av. Ved utvelgelsen bør politiet og påtalemyndigheten trekke veksler på kompetansen ved andre offentlige etater, slik som barnevernet der vedkommende er under 18 år. Slik arbeidsgruppen ser det, kan det også være hensiktsmessig at politiet har et nært samarbeid med koordineringsgruppen og især koordinatoren ved utvelgelsen av kandidater til intervensjonsprogram. Denne kontakten kan enkelt sikres, ettersom politiet er representert i koordineringsgruppen.

I mange tilfeller vil det foreligge omfattende informasjon om vedkommende lovovertreder, eksempelvis i form av utredninger eller opplysninger om tidligere straffbare forhold, eventuelt i en personundersøkelse. Påtalemyndigheten har også hjemmel for å innhente ny personundersøkelse, jf. straffeprosessloven § 162, men arbeidsgruppen har vanskelig for å se at den omfattende kartleggingen som en personundersøkelse normalt innebærer, er nødvendig i tilfeller som dette. Videre kan innhenting av en slik personundersøkelse føre til lengre saksbehandlingstid, noe som kan komme i konflikt med målsetningen om at reaksjoner på lovbrudd bør komme raskt. Et nærliggende alternativ er å basere seg på egenkartlegging.

Dersom politiet og påtalemyndigheten er i tvil om vedkommende er i målgruppen for intervensjonsprogram eller motivasjonssamtale, kan påtalemyndigheten sende saken over til koordineringsgruppen *in blanco*, og overlate til denne å avgjøre om det er intervensjonsprogram eller motivasjonssamtale som best vil møte vedkommendes behov. I praksis vil dette foregå ved at påtalemyndigheten ilegger vedkommende en betinget

påtaleunnlatelse med vilkår om samtale *eller* program, og koordineringsgruppen tar nærmere stilling til dette. En slik løsning følger av arbeidsgruppens forslag om å lovfeste et felles vilkår i straffeloven § 53 nr. 3, med formuleringen *"samtale eller program for å forebygge bruk av narkotika"*.

Et særlig spørsmål er om det bør foreligge en tilståelse for at vedkommende skal få tilbud om intervensjonsprogram som vilkår for betinget påtaleunnlatelse. En påtaleunnlatelse forutsetter at påtalemyndigheten har funnet siktede skyldig. Det er ikke noen betingelse for påtaleunnlatelse at siktede har tilstått, men det er det vanlige. Hvis siktede mener han er uskyldig, kan det være lite tilfredsstillende for ham å få saken avgjort ved påtaleunnlatelse. Han vil bli stemplet som skyldig, og kan bli ilagt tyngende vilkår. Etter straffeprosessloven § 71 kan en siktet som har fått påtaleunnlatelse, men hevder seg uskyldig, kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten hvis den ikke vil frafalle siktelsen.

Slik arbeidsgruppen ser det, er det ikke bare hensynet til siktede selv som taler for at en bør kreve en tilståelse. At siktede tilstår, kan gi en indikasjon på at vedkommende er motivert for endring. I praksis vil det også være en forutsetning for å få samtykke fra vedkommende. Det er arbeidsgruppens syn at potensielle deltakere som bedyrer sin uskyld ikke bør få spørsmål om deltakelse i intervensjonsprogrammet. I slike tilfeller har det formodningen mot seg at vedkommende er motivert til å gjennomføre intervensjonsprogrammet og at han eller hun vil samarbeide ved gjennomføringen.

Hvis saken kommer for domstolen, har denne anledning til å avsi *betinget dom med vilkår* om intervensjonsprogram. I slike tilfeller vil påtalemyndigheten normalt ha gjort seg opp en mening om dette før sak reises, forberedt saken med sikte på en slik reaksjon og lagt ned påstand om det i en begjæring om tilståelsesdom, eventuelt under en hovedforhandling etter at tiltale er tatt ut. Normalt vil forsvareren ha samarbeidet med påtalemyndigheten om denne løsningen. Hvis det ikke allerede foreligger en alminnelig personundersøkelse i saken, vil domstolen ha anledning til å rekvirere dette, jf. straffeprosessloven § 162. Personundersøkelse skal alltid rekvireres når det kan være aktuelt å idømme program mot ruspåvirket kjøring, jf. forskrift 10. oktober 2008 nr. 1100 (forskrift om program mot ruspåvirket kjøring) § 5. Etter arbeidsgruppens syn bør personundersøkelse med egnethetsvurdering foreligge når retten vurderer å idømme intervensjonsprogram. Hvis ikke, ville retten etter omstendighetene vært nødt til å be om slik undersøkelse og dermed utsette saken. Dette ville vært unødvendig ressurskrevende, enten undersøkelsen ender med at siktede vurderes egnet eller ikke. En tar likevel ikke til

orde for en ordning med *obligatorisk* personundersøkelse i slike saker, ettersom dette kan føre til at saken må utsettes.

Når påtalemyndigheten eller domstolen har identifisert en egnet programdeltaker, og denne samtykker, ilegges betinget påtaleunnlatelse eller det avsies dom med vilkår om intervensjonsprogram. Saken sendes deretter over til koordineringsgruppen ved konfliktrådet, uten ytterligere føringer på programinnholdet. Avtalens nærmere innhold utarbeides av koordineringsgruppen i samarbeid med lovovertrederen, og eventuelt IP-koordinator i kommunen (hvis overtrederen har en slik) eller barnevernet.

13.5 Koordineringsgruppens rolle

Slik ordningen er *i dag*, har koordineringsgruppen som oppgave å tilrettelegge arbeidet med den enkelte ungdom på en mest mulig hensiktsmessig måte. Avtalens innhold kan enten utarbeides av koordineringsgruppen, i samarbeid med den enkelte lovovertreder, alternativt kan avtalen utarbeides i stormøte der alle berørte parter er tilstede. Koordineringsgruppen skal i alle tilfeller bistå med å peke ut et tverrfaglig team (*oppfølgingsteamet*) som skal sørge for oppfølging av avtalen.

Ettersom arbeidsgruppen ikke tar til orde for obligatorisk megling eller stormøte i saker som gjelder intervensjonsprogram, vil koordineringsgruppen få en annen og mer sentral rolle. Slik arbeidsgruppen ser det, bør koordineringsgruppen utforme rammene for intervensjonsavtalen. Dette må skje i nært samarbeid med lovovertrederen og kommunen. Koordineringsgruppen skal, basert på en kartlegging av den enkelte (jf. punkt 13.7 nedenfor), danne seg et bilde av hvilke tiltak som vil være formålstjenlige å innta i avtalen. Når lovovertrederen trekkes inn i arbeidet, vil vedkommende få en følelse av eierskap til avtalen og dette må antas å øke utsiktene til suksess. Ved at rammene for planen utarbeides i samarbeid med brukeren, sikrer en også at disse er gjennomførbare og i tråd med den enkeltes behov og forutsetninger.

Personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Dette vil dermed være tilfellet for mange av de som er aktuelle for intervensjonsprogram. Individuell plan er et virkemiddel for å sikre koordinerte og helhetlige tjenester. I ny helse- og omsorgstjenestelov fastslås en plikt for kommunene til å oppnevne en koordinator til brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Koordinatoren i kommunen skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte og sikre samordning og fremdrift i arbeidet med individuell plan. Koordineringsgruppen

må kontakte koordinator i kommunen for å ta rede på om deltakeren allerede har en individuell plan eller om kommunen mener at vedkommende bør ha en slik plan. Det kan som nevnt være slik at vedkommende bare har behov for noen få tjenester og slik sett ikke er i behov av en individuell av en individuell plan. Koordineringsgruppen må også da ha et nært samarbeid med kommunen. Med bakgrunn i denne kontakten utarbeides deler av intervensjonsavtalen. Men avtalen kan også bestå av tiltak av annen art, jf. nærmere punkt 13.8 om avtalens innhold. Forholdet mellom intervensjonsavtale og individuell plan er nærmere behandlet i punkt 13.8 nedenfor.

Arbeidsgruppen legger ikke opp til at koordineringsgruppen skal ha vedtakskompetanse. Det vil fremdeles være de respektive forvaltningsorganer som avgjør hvilke tiltak den enkelte skal tilbys, men en tilråding fra koordineringsgruppen vil måtte tillegges betydelig vekt. Det vil selvsagt være en fordel om representantene i koordineringsgruppen har den nødvendige formelle kompetanse i sine etater til å utløse de tiltak gruppen finner nødvendig, alternativt at representantene har de nødvendige fullmakter til å utløse ressurser i de respektive etater. På denne måten kan avklaringen skje med en viss hurtighet. Arbeidsgruppen har imidlertid forståelse for at dette ikke alltid lar seg gjøre. Arbeidsgruppen understreker derfor at koordineringsgruppen bør etablere tett kontakt med de relevante etater i hjelpe- og behandlingskjeden, for å sikre at vurdering og innvilgelse av tiltak ikke trekker ut i tid.

Når rammene for intervensjonsavtalen er klarlagt, vil etableringen av det enkelte oppfølgingsteamet stå sentralt. Oppfølgingsteamet skal sørge for at detaljene i avtalen klarlegges, og at de enkelte tiltakene i avtalen følges opp. Det enkelte oppfølgingsteamets rolle og sammensetning er nærmere behandlet i punkt 14.2.

13.6 Koordineringsgruppens sammensetning

Koordineringsgruppen er ment å være en fast gruppe. Møtene i koordineringsgruppen ledes av koordinatoren, og deltagere i gruppen bør være politi, barnevern (når lovovertrederen er under 18 år) og minst én deltaker med særlig kompetanse på rusmiddelbruk og tiltak for rusmiddelbrukere. Koordineringsgruppen vil også kunne hente inn spesiell kompetanse i enkeltsaker, eller be om utredninger av lovovertrederens helsetilstand eller lignende.

Ruskompetanse i koordineringsgruppen vil være avgjørende for å kunne vurdere hva slags tiltak den enkelte lovovertreder kan dra nytte av. Vedkommende bør også ha god oversikt over relevante tjenestetilbud.

Politiet innehar erfaring som bør nyttiggjøres ved iverksettelsen av ordningen med intervensjonsprogram. Arbeidsgruppen er således av den oppfatning at politiet bør delta i koordineringsgruppen.

Arbeidsgruppen ser det også som naturlig at barneverntjenesten deltar i koordineringsgruppen i de tilfeller lovovertrederen er under 18 år. Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernloven gir adgang til å sette i verk tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, herunder også narkotikabruk. Et slikt tiltak skal være motivert ut fra barnets behov for hjelp, og være til barnets beste. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven, jf. § 3-2 annet ledd. Som ledd i disse oppgavene bør barneverntjenesten delta ved fastsettingen av intervensjonsavtaler for ungdommer.

13.7 Koordineringsgruppens kartlegging og vurdering av den potensielle programdeltakeren

Det er sentralt at den enkelte lovovertreder kartlegges, så en får tilstrekkelig grunnlag for å iverksette målrettede og individualiserte tiltak. Kartleggingen av den enkelte vil gi informasjon om grad av rusmiddelproblemer, hvilket innhold og intensitet tiltakene bør ha, og hvordan de skal gjennomføres. Det er viktig at kartleggingen ikke skjer utelukkende på grunnlag av kartleggerens skjønn, og dette kan tale for at det benyttes standardiserte og evidensbaserte kartleggingsverktøy.

Det er samtidig arbeidsgruppens syn at kartleggingen ikke bør være mer omfattende enn omstendighetene tilsier. En antar at en som regel kan begrense seg til å gjennomføre inngående samtaler med den enkelte, og eventuelt sørge for at vedkommende fyller ut et egenrapporteringsskjema, hvis dette ikke allerede foreligger. Foreliggende personundersøkelse vil også være et nyttig hjelpemiddel. I mer omfattende saker kan gruppen om nødvendig innhente opplysninger blant annet om tidligere lovovertredelser og atferd, familieforhold, utdanning eller jobb, vennerelasjoner, tidligere og nåværende narkotikabruk m.m. En slik kartlegging vil gi et godt grunnlag for å fastsette programmets

innhold. Opplysninger av dette slaget kan skaffes fra ulike kilder, herunder vedkommende selv, familie, sosiale relasjoner og offentlige etater.

Arbeidsgruppen mener at koordineringsgruppen unntaksvis bør kunne innhente personundersøkelser. I slike tilfeller antar arbeidsgruppen at det vil være tilstrekkelig å rette en uformell henvendelse til påtalemyndigheten, som deretter innhenter personundersøkelse i medhold av straffeprosessloven § 162. Departementet har foreslått en særlig regulering av personundersøkelser for mindreårige, jf. forslag til ny § 161 a, jf. Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* kapittel 8. For øvrig kan det nevnes at Justisdepartementet skal nedsette en arbeidsgruppe for å utrede personundersøkelser nærmere, som et av oppfølgingspunktene etter St. meld. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Denne arbeidsgruppen skal utrede i hvilke saker en personundersøkelse kan ha betydning for domstolens valg av straffereaksjon og komme med forslag til hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at det blir foretatt personundersøkelse i de "riktige" sakene. Arbeidsgruppen skal videre konkretisere hvilke områder det er hensiktsmessig å kartlegge i undersøkelsen, noe som innebærer at innholdet i dagens personundersøkelse vil kunne endres. Den samme arbeidsgruppen vil også vurdere hvilke spesielle hensyn som bør iakttas i forhold til barn.

13.8 Rammene for intervensjonsprogrammet

Koordineringsgruppens rolle er å få på plass rammene for intervensjonsprogrammet, i form av en intervensjonsavtale, i samarbeid med den enkelte lovovertreder og kommunen. Rammene for intervensjonsprogrammet bestemmes ut fra den enkelte lovbryters situasjon. Hensikten er å forebygge narkotikabruk ved å tilby den enkelte nødvendige tjenester og tiltak vedkommende har behov for.

Dagens ordning med oppfølgingsteam innenfor konfliktrådsmodellen er i utgangspunktet en todelt straffereaksjon, som innbefatter megling eller stormøte i konfliktrådet og en tidsbestemt oppfølgingsplan. Arbeidsgruppen tar ikke til orde for en ordning med obligatorisk megling eller stormøte. Slik arbeidsgruppen ser det, vil det være en bedre løsning å overlate til koordineringsgruppen, i samarbeid med lovovertrederen, å avgjøre hvorvidt det er behov for megling eller stormøte, og på hvilket tidspunkt et slikt møte eventuelt bør avholdes. Hvis det etter en nærmere vurdering anses som hensiktsmessig å gjennomføre megling eller stormøte, inntas dette som et vilkår i intervensjonsavtalen.

Megling og stormøte er begge utslag av restorative justice-teorien, som vektlegger gjenoppretting av skaden som er oppstått som følge av en kriminell handling. Tanken er at alle som er berørt av et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor de gjennomgår hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av denne skal håndteres. Som tidligere nevnt, omtales narkotikalovbrudd gjerne som "offerløs kriminalitet". Slik arbeidsgruppen ser det, er dette ikke fullt ut treffende. Foruten å krenke grunnleggende verdier i samfunnet og påvirke den generelle trygghet og velferd, kan narkotikabruk ha vesentlige konsekvenser for brukerens familie og nærstående. Koordineringsgruppen bør vurdere om lovovertrederen har familie og andre nærstående som er berørt av lovbruddet, og om det i så fall kan være hensiktsmessig å innkalle disse til et forsonende møte. Ved vurderingen av om det bør avholdes stormøte eller megling, bør det sees hen til om lovbryteren viser innsikt i de samfunnsmessige konsekvenser narkotikabruk har, og de belastninger han utsetter sine nærmeste for.

Innholdet og den individuelle tilpasningen av programmet bør for øvrig baseres på kartleggingen av overtrederen. Intervensjonsprogrammet kan både inneholde vilkår som programdeltakeren selv er ansvarlig for å gjennomføre og vilkår som foranlediger tjenester fra det offentlige. I sistnevnte tilfelle vil en måtte basere seg på eksisterende tjenestetilbud, både i kommunal og statlig regi. Slik sett utløser ikke intervensjonsprogrammet noen andre tjenester enn de den enkelte likevel har rett til i kommunen eller spesialisthelsetjenesten. Ettersom mange rusmiddelbrukere har sammensatte problemer, vil det være nødvendig å involvere ulike sektorer for å kunne tilby de sammensatte tjenester mange har behov for. Det er en utfordring å kunne tilby helhetlige og sammenhengende tjenester til personer med rusmiddelavhengighet. Dette er en utfordring som regjeringen har varslet vil bli omtalt i den kommende stortingsmeldingen om ruspolitikken, og som en oppfølging av samhandlingsreformen.

Intervensjonsavtaler kan inneholde vilkår om urinprøvetaking eller andre kontrolltiltak. Mens det i noen tilfeller kan være tilstrekkelig med sporadiske urinprøvekontroller, krever andre deltakere langt tettere og mer intensiv oppfølgning. Når en har vurdert det slik at lovbryteren er en sporadisk bruker, og ikke har utviklet avhengighet, vil det være hensiktsmessig å sette inn målrettede tiltak for å begrense fremtidig bruk av narkotiske stoffer. Relevante tiltak kan her være opplæring og informasjon, atferdsveiledning og motivasjonsterapi. Ved behov kan en også tilby hjelp med å skaffe arbeid, arbeidslivskunnskap, enkel dataopplæring, personlig økonomi og helse, eventuelt tiltak for å fremme sosial integrering og forhindre isolasjon og utestengelse m.m. Å gjenopprette eller avklare relasjoner til deltakerens familie kan være av stor betydning der et slikt

behov foreligger. Det kan videre være formålstjenlig å invitere frivillige organisasjoner til å gi tilbud om ulike fritidsaktiviteter og bidra til at deltakeren utvider sitt sosiale nettverk. En slik tilnærming er ikke bare relevant i møtet med barn og unge. "Tidlig intervensjon" kan bety inngripen tidlig i alder eller tidlig i problemutvikling, eventuelt begge deler. Dette innebærer at både barn, unge og voksne er i målgruppen.

For det tilfelle at lovbryteren allerede har utviklet omfattende narkotikaproblemer eller avhengighet, vil vedkommende etter en nærmere vurdering kunne ha nytte av behandling. Rusbehandling kan enten bestå i poliklinisk eller døgnbasert behandling, avhengig av den enkeltes problemkompleks. Også legemiddelassistert rehabilitering (LAR) inngår som alternativ for noen. Sammenhengen mellom rusmiddelproblemer og psykiske lidelser er godt dokumentert, og programdeltakere kan ha behov for behandling for psykiske lidelser. Omfattende narkotikabruk kombinert med en alvorlig psykisk lidelse omtales gjerne som dobbeltdiagnose. Gruppen av narkotikabrukere med omfattende psykiske plager, men som ikke oppfyller de diagnostiske kriteriene for dobbeltdiagnose, representerer i antall langt flere enn gruppen med dobbeltdiagnose. De er en stor utfordring for samordningen av tjenester fra behandlingstiltak for rusmiddelbrukere og psykisk helsevern.

Lovbryteren kan også ellers ha sammensatte problemer, og i slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å kombinere bistand og behandling, samt andre former for intervensjoner. Skoleskulk, atferdsproblemer, kriminalitet og marginalisering kan ha oppstått før vedkommende utviklet et rusproblem eller i sammenheng med inntak av rusmidler. Mange vil ha et omfattende behov for ulike tiltak for å bedre sin livssituasjon og sin psykiske og somatiske helse, og dette uensartede bildet tilsier at rehabiliterende tiltak må ta utgangspunkt i den enkeltes situasjon. Det kan være tale om å gjenopprette familiekontakt eller bistand til å utvikle andre medmenneskelige relasjoner, rusmiddelmestring, psykologisk bistand, oppfølging av skolegang eller hjelp til å mestre dagliglivets utfordringer og skaffe hensiktsmessig arbeid og bolig. Foruten vilkår som foranlediger tjenester fra det offentlige, kan intervensjonsavtalen som nevnt inneholde vilkår som programdeltakeren selv er ansvarlig for å gjennomføre, slik som å holde seg borte fra visse områder eller å pleie kontakt med familie og nettverk. Oppfølgingsteamet bør trekke veksler på støttepersoner utenfor det offentlige, slik som foreldre, søsken, skole, idrettslag, foreninger mv.

I tilfeller der den enkelte har behov for hjelp fra flere tjenester, er det viktig at disse tjenestene samarbeider og er mest mulig koordinerte. Dette sikres for det første gjennom

de enkelte oppfølgingsteam, jf. nærmere punkt 14.2 nedenfor. For det andre sikres dette gjennom samordning med individuell plan (IP) og koordinatoren i kommunen (IP-koordinatoren).

Samhandlingsreformen tydeliggjør kommunens helhetlige ansvar, og ny helse- og omsorgstjenestelov stiller krav om helhetlige og koordinerte tjenester. Loven fastslår også en plikt for kommunene til å oppnevne en koordinator til brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Koordinator skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte og sikre samordning og fremdrift i arbeidet med individuell plan. Personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan, så dette vil være tilfellet for mange av de som er aktuelle for intervensjon-sprogrammet. Slik arbeidsgruppen ser det, er det helt avgjørende å samkjøre intervensjonsavtalen med individuell plan. I den forbindelse er det viktig at koordineringsgruppen i konfliktrådet samarbeider med IP-koordinatoren. Dette samarbeidet bør foregå allerede fra utarbeidelse av intervensjonsavtalen. Kommunen og øvrige tjenestetilbydere skal bidra med de tjenester lovbryteren har behov for, mens koordineringsgruppen vil ha ansvaret for å få på plass de øvrige tiltakene i avtalen. Som vist er det imidlertid en del personer med rusmiddelproblemer som ikke har individuell plan, selv om de skulle hatt det. Det arbeides kontinuerlig for at andelen som bør ha individuell plan på rusfeltet økes, og opptrappingsplanen for rusfeltet har flere tiltak for å styrke bruken av individuell plan. Arbeidsgruppens forlag vil slik sett kunne bidra til at flere personer med rusmiddelproblemer vil komme i kontakt med de ordinære tjenestene og få en individuell plan.

Innholdet i intervensjonsavtalen og individuell plan vil ikke være fullt ut sammenfallende. Foruten de åpenbare organisatoriske forskjellene, er det også verdt å være klar over visse grunnleggende forskjeller. For det første kan intervensjonsprogrammet, foruten vilkår som foranlediger tjenester fra det offentlige, inneholde vilkår som programdeltakeren selv eller andre private er ansvarlig for å gjennomføre, slik som å pleie kontakt med familie og nettverk eller å gjennomføre fastsatte fritidsaktiviteter. For det andre består intervensjonsprogrammet av betingelser som deltakeren plikter å overholde; det er således ikke bare tale om et tjenestetilbud til den enkelte. For eksempel vil de kontrollelementene som stilles som vilkår i intervensjonsprogrammet – som fast innetid, urinprøver eller lignende – ikke være en del av den enkeltes individuelle plan.

13.9 Programmets varighet

Ved betinget påtaleunnlatelse setter påtalemyndigheten som vilkår at lovovertrederen ikke begår nye straffbare forhold i prøvetiden, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd. Også ved betinget dom er det et vilkår at den domfelte ikke begår straffbare handlinger i prøvetiden. Dette fastsettes ikke i dommen, men følger direkte av loven, se straffeloven § 53 nr. 1 første ledd første punktum. Prøvetiden er normalt to år, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd og straffeloven § 53 nr. 1 annet ledd. Det er intet krav etter loven at særvilkårene er av like lang varighet som prøvetiden. Dette innebærer at intervensjonsprogrammet kan være av kortere varighet enn to år.

Til sammenligning er gjennomføringstiden for program mot ruspåvirket kjøring ti måneder med mindre retten uttrykkelig bestemmer en lengre gjennomføringstid, jf. forskrift 10. oktober 2008 nr. 1100 om program mot ruspåvirket kjøring § 8 annet ledd. Ved den eksisterende ordningen med oppfølgingsteam i konfliktrådet har planene en varighet på seks måneder til to år. Det vises videre til prosjektet "Felles ansvar" hvor kontraktenes lengde er seks måneder. Ved evalueringen av prosjektet påpekte imidlertid flere at kontraktene burde vart lenger.

Arbeidsgruppen understreker at det er viktig å utarbeide en reaksjon som kan tilpasses den enkelte lovovertreder. Det er derfor nødvendig å åpne for fleksibilitet i fastsettelsen av avtalens lengde. Målgruppen for intervensjonsprogram er forholdsvis vid. Samtidig er det tale om vesentlig mindre alvorlige straffbare handlinger enn tilfellet er for de reaksjoner som hittil har ført til bruk av oppfølgingsteam. Intervensjonsprogrammet bør etter arbeidsgruppens syn ikke gå ut over ett år. Innenfor denne rammen bør programmets varighet i første rekke fastsettes ut fra lovbryterens individuelle behov. Hensynet til proporsjonalitet mellom lovbrudd og reaksjon kan tilsi at programmet normalt bør vare noe kortere når det er tale om overtredelse av legemiddelloven enn ved forhold som rammes av straffeloven § 162 første ledd. Men sterke individuelle behov kan medføre avvik fra dette utgangspunktet. Det vil være koordineringsgruppen som styrer dette, jf. nedenfor. Arbeidsgruppen antar at det i normaltilfellene vil være passende med en varighet på tre til seks måneder.

Et av formålene med intervensjonsprogrammet er at vedkommende skal kunne fortsette å motta tjenester han vil ha behov for også etter at programmet formelt er avsluttet. Intervensjonsprogrammet skal bidra til at flere personer med rusmiddelproblemer får tilgang til nødvendige tjenester – og opprettholder disse også etter avslutning av

straffereaksjonen. En slik deltakelse vil være frivillig, og brudd vil selvsagt ikke kunne lede til påtalemessig oppfølging.

Et særlig spørsmål er hvem som skal fastsette avtalens lengde innenfor lengstetiden på ett år. Når en sak har kommet opp for domstolene, er det tradisjonelt retten som fastsetter varigheten av en straffereaksjon mens den nærmere fastsettelsen av innholdet i straffen kan overlates til forvaltningen. Som eksempel kan nevnes samfunnsstraff, hvor domstolen beslutter antallet gjennomføringstimer og lengden på gjennomføringsperioden, mens friomsorgen beslutter det nærmere innholdet i straffen. Et hensyn som kan tale for en slik løsning, er at en vil få rettspraksis som rettesnor for utmålingen. Saker som avgjøres med påtaleunnlatelse bringes imidlertid ikke inn for retten. En kunne her se for seg at påtalemyndigheten fastsatte programmets varighet, med utgangspunkt i de retningslinjer som er trukket opp i domstolspraksis. For så vidt gjelder den nye ungdomsstraffen, har departementet tatt til orde for en løsning der reaksjonens lengde ikke fastsettes administrativt, men av domstolene, jf. Prop. 135 L (2010-2011) punkt 10.12.3.

Når arbeidsgruppen finner å kunne forsvare en annen løsning her, er det fordi reaksjonen ikke er like streng som ungdomsstraffen, og at det dermed ikke er like maktpåliggende at domstolen dikterer reaksjonens varighet. Det er en nær sammenheng mellom programmets innhold og dets varighet. Slik arbeidsgruppen ser det, gir det liten mening i å legge til domstolen og påtalemyndigheten å fastsette programmets varighet, når programinnholdet ennå ikke er fastlagt. Ettersom koordineringsgruppen er sentral ved fastsettelsen av intervensjonsavtalens rammer, er det arbeidsgruppens syn at koordineringsgruppen er nærmest til å fastsette avtalens varighet. Likhetshensyn ved fastlegging av kontraktens lengde kan ivaretas ved at det utarbeides sentrale retningslinjer. Arbeidsgruppen foreslår derfor at koordineringsgruppen fastsetter programmets varighet, enten dette inntas som vilkår for betinget påtaleunnlatelse og betinget dom.

13.10 Frivillighet og samtykke

Norsk straffelovgivning og straffegjennomføring bygger på humanitet, rettssikkerhet og likebehandling, jf. St.meld. nr. 37 (2007-2008) s. 20. En baserer seg på respekt for individet og dets rettigheter, og en konsekvens av dette er at den enkelte har rett til å ta egne valg og er ansvarlig for konsekvensene av dem.

Behandling av rusmiddelavhengige er i alt vesentlig basert på frivillighet. Bruk av tvang etter sosialtjenesteloven §§6-2, 6-2a og 6-3 benyttes bare i meget begrenset grad. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgtjenesteloven) har i hovedsak videreført reglene i sosialtjenesteloven §§ 6-2, 6-2a og 6-3 om tvangstiltak og tilbakeholdelse i institusjon om eget samtykke. Tvang overfor rusmiddelavhengige er evaluert og departementet i samarbeid med direktoratet er i ferd med å vurdere den videre oppfølgingen av denne. En nærmere omtale av kommer i stortingsmeldingen om ruspolitikken. Det er også regler om tvang mv. innen psykisk helsevern. NOU 2011: 9 *Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet*, viser i sin utredning til at en stor del av de tvangsinnlagte har stoffrelaterte lidelser. Dette viser at tvang overfor rusmiddelavhengige reguleres av ulike regelverk.

Det er en forutsetning for et vellykket behandlingsopplegg at deltakeren selv ønsker endring. For at ressurser skal benyttes til iverksetting av intervensjoner, er det derfor nødvendig at vedkommende samtykker i dette og i at de nødvendige virkemidler blir benyttet. Hvis den enkelte ikke ønsker å delta i intervensjonsprogram, må dette aksepteres. Det kan være vanskelig å innse at en har et rusmiddelproblem og søke hjelp for det, typisk i en tidlig fase. Samtidig må det antas at motivasjon og utsiktene til positiv endring er betinget av selvinnsikt og erkjennelse av et problem. Bruk av anerkjente kartleggingsverktøy har vist seg effektivt i så henseende. Møtet med politiet og koordineringsgruppen kan utgjøre en verdifull mulighet til å motivere vedkommende til å ta imot hjelp og behandling. Videre er det slik at deltakelse i intervensjonsprogram forplikter vedkommende ved at det ligger en straffereaksjon i bunnen.

Det kan reises spørsmål om et samtykke i denne sammenheng kan sies å være avgitt frivillig så lenge alternativet vil være å bli ilagt straff. Enkelte av høringsinstansene som uttalte seg om Stoltenberg-utvalgets rapport, var av den oppfatning at en slik frivillighet ikke er reell, på grunn av det betydelige tvangselementet som ligger i en alternativ straffereaksjon, jf. punkt 1.4.4 ovenfor. Arbeidsgruppen ser ikke bort fra at den som tilbys alternative reaksjoner, kan føle at han befinner seg i en pressituasjon. Det kan dreie seg om press fra nærstående, som familie og venner. Politiets og koordineringsgruppens forsøk på å motivere vedkommende vil trolig også kunne føles som et press. Det er likevel arbeidsgruppens syn at intervensjonsprogrammet, som et alternativ til tradisjonelle straffereaksjoner, representerer en mulighet for lovovertrederen til å ta imot bistand. Den omstendighet at reaksjonen iverksettes som ledd i en straffesak, innebærer ikke at vedkommende befinner seg i en tvangssituasjon. Et slikt tvangsargument ville også slått bena under mange slags behandlingstiltak som alternativ til fengsel. Arbeidsgruppen vil

her vise til at lovgiver ved etablering av program for ruspåvirket kjøring, ND og samfunnsstraff har lagt til grunn at et opplyst samtykke er tilstrekkelig til at deltakelsen vurderes som frivillig. Dette må enn mer gjelde her, hvor alternativet er en mildere strafferettslig reaksjon.

Det er opp til den enkelte å avgjøre hvorvidt han vil ta imot tilbudet om alternative reaksjoner eller ilegges alminnelige straffereaksjoner. Det bør understrekes at de alminnelige straffereaksjonene vil være relativt milde, som regel en bot eller en betinget reaksjon, mens selve intervensjonsprogrammet kan være noe mer inngripende (se for øvrig punkt 13.11 om opplysninger på politiattest og utsatt førerkort). Det er derfor heller ikke slik at lovovertrederen ilegges strengere straffereaksjoner som følge av at han motsetter seg alternative reaksjoner. Frivilligheten ivaretas også ved at den enkelte selv deltar aktivt i utformingen av intervensjonsavtalen, og på denne måten får eierskap til prosjektet. Programdeltakeren vil derved anse intervensjonsprogrammet som et verktøy for å få bistand i en utsatt situasjon, snarere enn som en straff eller et påtvunget kontrollregime.

For at en skal kunne tale om frivillighet, må vedkommendes samtykke til deltakelse være informert. Intervensjonsavtalen vil være basert på individuelle behov og forutsetninger, og programmet vil derfor variere fra person til person. Dette kan by på utfordringer når vedkommende skal samtykke i deltakelse. Det bør derfor påses at vedkommende får fyllestgjørende informasjon om vilkår, innhold, formål, gjennomføring, metoder, fordeler og utfordringer knyttet til gjennomføringen av programmet. Slik informasjon bør gis på et tidlig stadium. Vedkommende bør også informeres om virkningene av å trekke samtykket tilbake og av å bryte vilkårene. Denne informasjonen må gis før vedkommende skal ta et valg.

Ettersom deltakelse i intervensjonsprogrammet er frivillig, har den enkelte deltaker anledning til å trekke seg før intervensjonsprogrammet er fullført. Bruddsituasjonen er nærmere behandlet i punkt 14.4. Det er selvsagt slik at deltakerne vil kunne slite med motivasjonen underveis i gjennomføringen. I slike tilfeller bør de enkelte aktørene gjøre sitt ytterste for å motivere deltakeren til å stå løpet ut. Deltakere som trekker seg fra intervensjonsprogrammet, vil kunne bli ilagt alminnelige straffereaksjoner. At vedkommende har trukket seg fra intervensjonsprogrammet, skal likevel ikke brukes mot vedkommende ved straffutmålingen eller straffegjennomføringen.

13.11 Egnethet, motivasjon og insentiver

Det er et grunnleggende krav at deltakeren er motivert for intervensjonsprogrammet. Vedkommendes egnethet og bør i første rekke klarlegges av politiet og påtalemyndigheten under etterforskningen, eventuelt også av domstolen, før saken sendes over til koordineringsgruppen. Det kan likevel tenkes at koordineringsgruppen avdekker at vedkommende ikke egner seg for intervensjonsprogrammet, fordi hans motivasjon ikke synes reell. Den enkelte står fritt til å motsette seg intervensjon, bistand og behandling for sine narkotikaproblemer, men koordineringsgruppen bør søke å motivere vedkommende til å ta imot tilbudet. Om vedkommende ikke gjør det, blir han sendt tilbake til påtalemyndigheten for ordinær strafforfølgning.

Motivasjon er ikke nødvendigvis til stede umiddelbart, men kan vekkes over noe tid. Slik ordningen er i Portugal, kan nemnden innkalle lovovertrederen opptil tre ganger for å motivere vedkommende til deltakelse. Det ble vist til at en samtale som regel var tilstrekkelig, men hvor dette ikke holdt, var erfaringen at deltakeren skiftet mening og valgte å delta ved annen gangs samtale. Arbeidsgruppen tilrår en tilsvarende ordning, hvor koordineringsgruppen har anledning til å innkalle lovovertrederen til en eller flere samtaler hvis vedkommendes motivasjon skulle svikte. Motivasjonssamtale forventes å bidra til innsikt og ønske om endring.

Programdeltakeren bør informeres om hvilke fordeler som knytter seg til deltakelsen. Foruten utsikten til forbedring av vedkommendes helse- og livssituasjon, er innholdet i politiattester av betydning. Som det fremgår i punkt 9.2 ovenfor, er bot ved forelegg den mest vanlige reaksjonsformen ved mindre alvorlige overtredelser av narkotikalovgivningen. Det følger av politiregisterloven (som ennå ikke har trådt i kraft) § 40 nr. 2 bokstav e at bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn 6 måneder som utgangspunktet skal oppgis på en ordinær politiattest (om uttømmende og utvidet attest, se punkt 8.6). Ettersom overtredelser av legemiddelloven kan straffes med bøter, fengsel inntil 6 måneder eller begge deler (jf. legemiddelloven § 31 annet ledd), og overtredelser av straffeloven § 162 første ledd kan straffes med bøter eller fengsel inntil to år, vil opplysninger om slike forelegg fremgå på vedkommendes politiattest. Derimot skal påtaleunnlatelse og betinget dom i form av straffutmålingsutsettelse normalt ikke fremgå av en ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40 nr. 3 henholdsvis bokstav c og b. Det innebærer at et fullført intervensjonsprogram, til forskjell fra blant annet forelegg, ikke vil inngå i en ordinær politiattest. Utsiktene til et rent "rulleblad" kan således være et viktig insentiv til å samtykke i intervensjonsprogram fremfor forelegg i slike saker.

Det kan videre virke motiverende at overtrederens mulighet til å få (eller beholde) førerkort kan være bedre etter en vellykket intervensjon. Også dette momentet kan med fordel fremheves i en motivasjonssamtale. Ved søknad om førerkort skal det etter vegtrafikkloven § 24 fjerde ledd foretas en vurdering av både vandel og edruelighet. Når det gjelder *vandelsvurderingen*, er det i Politidirektoratets rundskriv 2007/1 lagt til grunn at straff for ulovlig bruk eller befatning med narkotika gir grunnlag for avslag på søknad om erverv av førerrett (punkt 3.1.5.3), som hovedregel i ett år etter overtredelsen. Ved tidligere misbruk av rusmidler vil *edruelighetsvurderingen* normalt innebære at erverv av førerrett forutsetter lengre tids rusfrihet (punkt 3.1.6.2). I slike tilfeller vil deltakelse i et intervensjonsprogram kunne innebære at kravene til vandel og edruelighet lettere anses som oppfylt.

Tilsvarende kan manglende edruelighet innebære tilbakekall av retten til å føre motorvogn etter vegtrafikkloven § 34 femte ledd. Vellykket deltakelse i intervensjonsprogram vil innebære at politiet i større grad har foranledning til å omgjøre vedtaket.

I tillegg til dette kommer reglene om tap av førerrett, samt såkalt sperrefrist, se vegtrafikkloven §§ 24a annet ledd og 33 nr 1. Selv om slike reaksjoner nok kan oppleves som inngripende for den enkelte, er formålet å bedre trafikksikkerheten. Tap av førerrett og sperrefrist er ikke selv straff, men ilegges som ledd i en straffereaksjon. Vegtrafikkloven § 40 inneholder en særhjemmel for å forkorte tapsperioden (sperrefristen) på grunn av etterfølgende forhold. Hjemmelen kan også benyttes ved vellykket deltakelse i intervensjonsprogram.

14. GJENNOMFØRINGEN AV INTERVENSJONSPROGRAMMET

14.1 Ansvar for oppfølgingen av intervensjonsavtalen

Intervensjonsavtalen kan kreve tett tverretatlig og tverrfaglig samarbeid. Dette skaper behov for å klargjøre roller, ansvar og oppgaver. Et særlig spørsmål er hvem som bør ha ansvaret for å koordinere tiltakene og følge opp gjennomføringen av intervensjonsavtalene.

Ansvaret for straffegjennomføring hører normalt til kriminalomsorgen. Etaten har solid erfaring med individuelle tiltak og rehabilitering, og har i dag ansvar for blant annet samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring. Slik arbeidsgruppen ser det, bør en søke å dra nytte av kriminalomsorgens erfaring ved oppfølgingen av den enkelte lovovertreder. Når arbeidsgruppen foreslår at intervensjonsprogrammet gjennomføres innenfor rammene av ordningen med oppfølgingsteam, innebærer det at reaksjonen er organisatorisk forankret hos konfliktrådet. Det enkelte *oppfølgingsteam* har det daglige ansvaret for oppfølging av hver enkelt lovbryter.

14.2 Oppfølgingsteamets rolle og ansvar

Som det fremgår av punkt 13.5, er det koordineringsgruppen som har ansvaret for å kartlegge den enkelte lovovertreder, og – i samarbeid med lovertrederen og kommunen – trekke opp rammene for intervensjonsavtalen. De rammene som trekkes opp av koordineringsgruppen vil regelmessig være vide. Det enkelte oppfølgingsteam skal ha ansvar for å klarlegge de nærmere detaljene i avtalen, og videre følge opp at lovovertrederen gjennomfører de fastsatte tiltakene.

Oppfølgingsteam er en ad hoc-organisasjon som bare fungerer i den tiden intervensjonsavtalen varer. Det eneste faste medlemmet i oppfølgingsteamene er koordinatoren. For øvrig vil sammensetningen av oppfølgingsteamet fastsettes ut fra behov. Det er normalt koordineringsgruppen og koordinatoren som foreslår teamdeltagere, men lovovertrederen skal ha anledning til å ytre seg om de deltagerne som foreslås.

Teamet kan bestå av representanter for offentlige etater, men også av personer som står lovovertrederen nær, slik som familiemedlemmer eller andre støttepersoner. Hvem som trekkes inn i oppfølgingsteam, avhenger av hva slags tiltak som er nedfelt i

intervensjonsavtalen. Er det for eksempel viktig at vedkommende gis ekstra støtte for å mestre skolegang søkes det å finne en ansvarlig kontaktlærer eller sosiallærer på den aktuelle skolen. Av relevante offentlige etater kan nevnes politi, barnevern, konfliktråd, rusomsorg, skole, arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene. Dersom vedkommende har individuell plan, vil det også være naturlig at vedkommendes koordinator i kommunen deltar i oppfølgingsteamet. Bakgrunnen er at koordinatoren i kommunene vil ha kontakten med de ulike delene av tjenestetilbudet som omfattes av individuell plan. Om individuell plan og kommunal koordinator, se nærmere punkt 13.8 ovenfor. Den enkelte teamdeltaker vil ha ansvaret for de deler av avtalen som naturlig faller innenfor deres arbeidsområde.

Koordinatoren i konfliktrådet har ansvaret for å koordinere tiltakene i intervensjonsavtalen og har videre det øverste ansvaret for oppfølgingsteamets arbeid. Vedkommende må sørge for utstrakt kontakt med de tjenestetilbydere som bidrar som ledd i intervensjonsavtalen, herunder IP-koordinatoren når dette foreligger. Koordinatoren i konfliktrådet innkaller til møter for det enkelte oppfølgingsteam.

14.3 Endringer i intervensjonsavtalen

Et særlig spørsmål er om intervensjonsprogrammet bør være statisk eller om det bør åpnes for endringer i programmet etter hvert som deltakeren viser fremskritt, eller dersom nye behov og utfordringer kommer til syne. Det som kan tale mot en dynamisk intervensjonsavtale, er hensynet til forutberegnelighet for den enkelte deltaker. Men en for rigid holdning til intervensjonsavtalen kan virke mot sin hensikt, ved at motiverte narkotikabrukere ikke tilbys fullt ut adekvate intervensjoner. Det kan for eksempel vise seg at vedkommende har behov for en annen type behandling og andre intervensjoner enn det man først så for seg. Etter hvert som det bygges opp et tillitsforhold mellom deltaker og behandlingsapparat, kan det også vise seg at den enkelte har problemer og behov som en ikke har tatt høyde for i intervensjonsavtalen. Dersom det skulle vise seg at innholdet i avtalen ikke er hensiktsmessig, bør det etter arbeidsgruppens syn være rom for å justere intervensjonsavtalen underveis i gjennomføringen. Ettersom rammene for intervensjonsavtalen er utarbeidet av koordineringsgruppen og deltakeren i fellesskap, må en sørge for at deltakeren trekkes inn også ved senere endringer i avtalen. Det er videre viktig at vedkommende samtykker i endringene, jf. punkt 13.10 ovenfor om samtykke. Endringene må nedfelles skriftlig og signeres av programdeltakeren.

14.4 Brudd på vilkårene i intervensjonsavtalen

Som det fremgår av punkt 13.10 ovenfor, har den enkelte programdeltaker anledning til å trekke seg fra intervensjonsprogrammet før det er fullført.
Selv om vedkommende ikke trekker seg, kan det tenkes at han ikke etterlever de vilkår som er fastsatt i avtalen. For at en betinget reaksjon skal være en realitet er det en forutsetning at brudd på vilkårene får konsekvenser.

En betinget påtaleunnlatelse eller dom er ingen endelig ettergivelse av straff. Hva gjelder betinget dom, er virkningene av vilkårsbrudd i prøvetiden regulert i straffeloven § 54 nr. 2 og 3. Hvis den domfelte "alvorlig eller gjentatt bryter fastsatte vilkår", kan retten bestemme at dommen helt eller delvis skal fullbyrdes, jf. nr. 2 første ledd første punktum. I stedet for fullbyrding av straffen kan retten bestemme ny prøvetid og nye vilkår, jf. nr. 2 annet ledd. Vilkårsbrudd som består i nye straffbare handlinger, skal behandles etter § 54 nr. 3. I slike tilfeller kan retten gi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen. I straffeprosessloven § 74 tredje ledd første punktum – som gjelder betinget påtaleunnlatelse – skilles det ikke uttrykkelig mellom brudd som består i nye lovbrudd og andre vilkårsbrudd. Her heter det at "[e]r det satt vilkår for påtaleunnlatelsen, kan forfølgingen også tas opp på ny dersom vilkårene ikke blir overholdt".

Det er viktig at både lovbrytere, andre aktører i strafferettspleien og allmennheten for øvrig har tillit til at vilkårsbrudd møtes med konsekvente og effektive reaksjoner. For så vidt gjelder gjennomføringen av intervensjonsprogrammet, må det likevel være en balanse mellom rigiditet og fleksibilitet. Selv om arbeidsgruppen tar til orde for at koordineringsgruppen kan sende bruddmelding til påtalemyndigheten ved brudd på vilkårene, er det grunn til å anvende denne mulighet med varsomhet. I det følgende drøftes spørsmålet om når koordineringsgruppen bør sende slik bruddmelding. Det vil likevel være påtalemyndigheten og domstolen som har det avgjørende ord med hensyn til om forfølgningen skal tas opp på ny, eventuelt om straffen skal fastsettes/fullbyrdes, jf. ovenfor.

Hva gjelder spørsmålet om bruddmelding bør sendes, taler gode grunner for å skille mellom ny kriminalitet i prøveperioden og brudd på vilkårene i intervensjonsavtalen. Nye straffbare forhold vil ofte fremstå som en mer alvorlig forutsetningsbrist enn brudd på øvrige vilkår i intervensjonsavtalen. Et særlig spørsmål er hvordan en bør reagere når programdeltakeren avgir positive urinprøver under gjennomføringen av programmet. Inntak av narkotiske stoffer er i utgangspunktet å anse som et nytt straffbart forhold.

Samtidig skal intervensjonsprogrammet bidra til at narkotikabrukere får tilgang til nødvendige tjenester. Narkotikabrukeres pasientforløp er kjennetegnet av tilbakefall, og dette taler for at man ikke bør anse ethvert inntak av narkotika som nye straffbare forhold. Slik arbeidsgruppen ser det, bør inntak av narkotiske stoffer under gjennomføringen normalt anses som et brudd på intervensjonsavtalen, snarere enn et nytt straffbart forhold. En slik tilnærming er i tråd med det som er lagt til grunn i forarbeidene til samfunnsstraffen, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)* s. 173 første spalte. Her uttales følgende:

> *"Siden det er straffbart å bruke de fleste berusende eller bedøvende midler utover alkohol, vil bruk av ulovlige berusende eller bedøvende midler være en ny straffbar handling som er et brudd etter [strgfl. § 54] tredje ledd. Bruk alene fører imidlertid sjelden til at den domfelte blir siktet og stilt for retten. Departementet mener derfor at det er mest naturlig å behandle bruk av ulovlig berusende eller bedøvende midler på samme måte som bruk av blant annet alkohol. På denne måten kan kriminalomsorgen reagere på bruddet, og samtidig markere at det er selve tilstanden som er avgjørende, og ikke hvilket stoff som har fremkalt den."*

Slik arbeidsgruppen ser det, bør koordineringsgruppen gis en vid skjønnsmyndighet i avgjørelsen av om den skal sende bruddmelding til påtalemyndigheten som følge av vilkårsbrudd som ikke består i en ny straffbar handling. En nulltoleranse for vilkårsbrudd vil være for strengt, men samtidig går det en grense for hvor mange ganger en kan bryte vilkårene uten å bli tatt ut av programmet. Ved mindre alvorlige brudd kan koordineringsgruppen begrense seg til å gi vedkommende en advarsel. Er det tale om brudd av mer alvorlig karakter, bør utgangspunktet likevel være at programdeltakeren gis en sjanse til å rette opp forholdene. Arbeidsgruppen foreslår derfor å foretas en innskjerpingssamtale etter mønster av samfunnsstraffen, jf. straffegjennomføringsloven § 58. Ved første gangs brudd bør deltakeren innkalles til en samtale hvor formålet er å motvirke nye brudd. Under samtalen skal deltakeren gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Han skal få anledning til å redegjøre for de vanskelighetene han har støtt på, og peke på eventuelle svakheter ved intervensjonsavtalen. Koordineringsgruppen skal, i samarbeid med oppfølgingsteamet og programdeltakeren, stake ut kursen fremover. Dersom det avdekkes svakheter ved avtalen, vil det være mulig å revidere denne, jf. punkt 14.3 ovenfor. Dersom det ikke er avtalen – men snarere deltakerens motivasjon og vilje det er noe i veien med – skal koordineringsgruppen forsøke å motivere vedkommende til å gjennomføre intervensjonsprogrammet. Den muntlige innskjerpingen bør følges opp med en skriftlig gjengivelse av innholdet i samtalen.

Det må være gjennomført bruddsamtale før brudd kan medføre ytterligere konsekvenser. Dersom deltakeren på tross av samtalen ikke lykkes i å gjennomføre programmet, kan koordineringsgruppen sende bruddmelding til påtalemyndigheten, som deretter beslutter å reise tiltale, eventuelt begjære straffen fastsatt og/eller fullbyrdet. Avgjørelsen om å ta vedkommende ut av programmet bør treffes ut fra en samlet vurdering, hvor en rekke forhold vil spille inn: Hva bruddene består i, samarbeidsviljen, om man ser noen progresjon, hvilken fase vedkommende er i m.m. Avgjørelsen treffes i samråd med oppfølgingsteamet. Når deltakeren tas ut av intervensjonsprogrammet, vil saken overføres til det ordinære straffesystemet og lovbryteren ilegges en tradisjonell straffereaksjon.

For så vidt gjelder nye straffbare handlinger under gjennomføringen av programmet, er det arbeidsgruppens syn at påtalemyndigheten bør orienteres, og at denne kan beslutte å reise tiltale. Bruk av narkotika står likevel i en særstilling. Selv om dette er å anse som en straffbar handling, er det arbeidsgruppens syn at slik bruk innenfor rimelige rammer bør bedømmes som et brudd på intervensjonsavtalen, se ovenfor.

For det tilfelle at programdeltakeren blir ilagt en alminnelig straffereaksjon, er det arbeidsgruppens syn at retten bør ta hensyn til at deler av intervensjonsprogrammet allerede er gjennomført. Dette er i samsvar med hva som gjelder ved program for ruspåvirket kjøring og ND, jf. forskrift om program mot ruspåvirket kjøring § 12 femte ledd annet punktum og ND-forskriften § 11 annet ledd annet punktum.

14.5 Gjennomført intervensjonsavtale

Dersom programdeltakeren har fulgt intervensjonsavtalen gjennom programperioden, er vedkommende ferdig med sine plikter i henhold til intervensjonen. Vedkommende har oppfylt det vilkåret som var satt for betinget påtaleunnlatelse eller dom, og det er således bare prøvetiden som gjenstår.

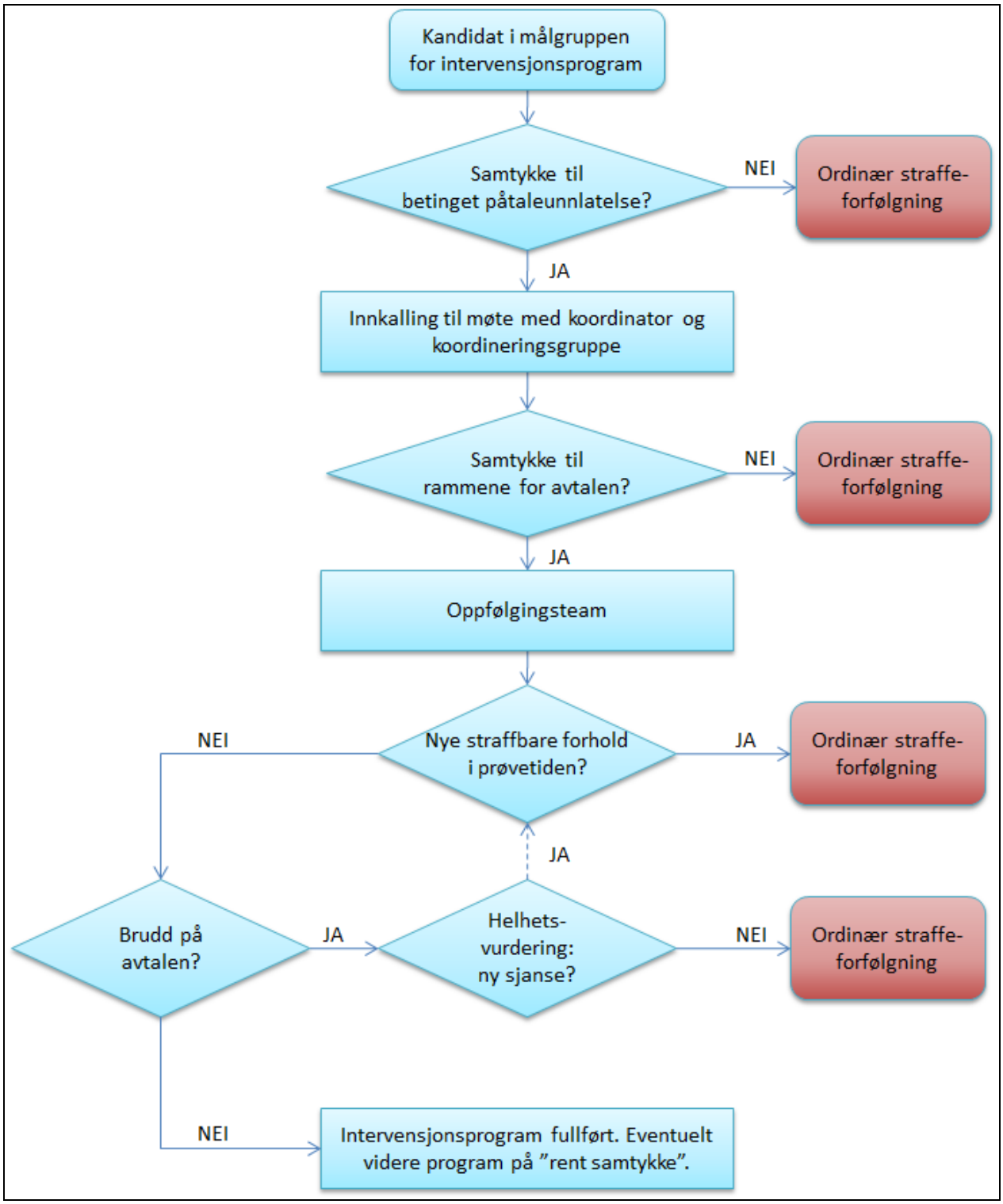
Prøvetiden vil løpe også etter at intervensjonsavtalen er gjennomført. Både ved betinget påtaleunnlatelse og betinget dom er det et vilkår at lovovertrederen ikke begår nye straffbare forhold i prøvetiden. For så vidt gjelder betinget dom, er konsekvensene av nye lovbrudd i prøvetiden uttrykkelig regulert i straffeprosessloven § 54 nr. 3. Her heter det at retten, etter eget skjønn, kan gi en samlet dom for begge tilfeller eller særskilt dom for den nye handlingen. Retten står i utgangspunktet fritt ved straffutmålingen i relasjon til den forrige dommen, og kan velge den reaksjonen som den finner mest hensiktsmessig i

det enkelte tilfellet. Konsekvensene av å begå nye straffbare forhold i prøvetiden er ikke særskilt regulert hva gjelder betinget påtaleunnlatelse, men ordningen praktiseres slik at vedkommende kan bli tiltalt for både det nye og det gamle lovbruddet.

Det kan tenkes at programdeltakeren har behov for ytterligere oppfølging ved utløpet av programperioden. I slike tilfeller kan vedkommende tilbys fortsatt deltakelse i oppfølgingsteam på frivillig basis. Programdeltakeren kan være tjent med slik frivillig deltakelse, ettersom en tett oppfølging kan bidra til at han avstår fra nye straffbare forhold i resten av prøvetiden.

Etter fullført intervensjonsprogram, kan programdeltakeren fremdeles ha behov for nødvendige helse- og omsorgstjenester. I slike tilfeller kan det være nødvendig at vedkommende fortsetter med det tilbudet som gjennom intervensjonsprogrammet er gjort tilgjengelig.

Figur 15: Oversikt over arbeidsgruppens forslag til intervensjonsprogram



15. MOTIVASJONSSAMTALE FOR Å FOREBYGGE BRUK AV NARKOTIKA

15.1 Innledning

En lovovertreder som ikke har eller står i umiddelbar fare for å utvikle problematisk rusmiddelbruk, har ikke behov for tett oppfølging i form av et intervensjonsprogram. Det sentrale i slike tilfeller vil være å forhindre at rusproblemer oppstår eller at sporadisk bruk utvikler seg til problematisk bruk. Arbeidsgruppen tar til orde for at denne gruppen bør få tilbud om en kort intervensjon, i form av en motiverende samtale for å forebygge narkotikabruk (*motivasjonssamtale*). Intervensjonen består i utfylling og gjennomgang av et selvrapporteringsskjema for identifisering av rusproblemer (såkalt *screening*), etterfulgt av inntil tre oppfølgingssamtaler. De typiske kandidatene for en slik samtale vil være sporadiske brukere av narkotika. Arbeidsgruppen antar av de aller fleste av de som får tilbud om intervensjoner vil være i målgruppen for motivasjonssamtale, heller enn intervensjonsprogram. Formålet med intervensjonssamtalen er å bistå personen med å vurdere egen rusmiddelbruk og oppmuntre ham til å avslutte rusmiddelbruken.

I det følgende redegjøres det for begrepet korte intervensjoner, bekymringssamtalen i regi av politiet og russamtalen i regi av kriminalomsorgen, før arbeidsgruppens forslag om motivasjonssamtale behandles nærmere.

15.2 Korte intervensjoner

Korte intervensjoner tar sikte på å identifisere et oppstått eller potensielt rusmiddelproblem og motivere vedkommende til å endre sin rusmiddelbruk. En slik intervensjon gjennomføres blant annet regelmessig innen helsetjenesten.

Formålet med intervensjonen er å hjelpe overtrederen til selv å erkjenne at hans rusmiddelbruk medfører risiko og oppmuntre ham til å avslutte rusmiddelbruken. En kort intervensjon består vanligvis av inntil fire konsultasjoner med en varighet på fem til tretti minutter. Innholdet i en kortidsintervensjon er avhengig av person, situasjon og om vedkommende er beredt til endring. Slike intervensjoner bør følge en standardisert metode og tilpasses den enkelte. Intervensjonen bør gis på en støttende og ikke-dømmende måte.

Korte intervensjoner er et verdifullt virkemiddel i møte med risikofylt rusmiddelbruk. Som den store hovedregel er ikke korte intervensjoner egnet til å behandle personer med

alvorlig rusmiddelavhengighet. Korte intervensjoner kan likevel anvendes for å motivere personer med mer alvorlig avhengighet til å akseptere mer intensiv og spesialisert behandling.

Effekten av korte intervensjoner i primærhelsetjenesten overfor personer med alkohol- og tobakkproblemer er veldokumentert. Dokumentasjon på virkningen overfor personer som bruker andre rusmidler er også positiv. Korte intervensjoner krever begrenset med ressurser og innsats, og viser effekt på alle nivå av risikofylt og skadelig rusmiddelbruk. Slike tiltak er svært godt egnet som ledd i helsefremmende tiltak og forebygging.

Korte intervensjoner kan anvendes effektivt på ethvert tidspunkt, ofte sammen med flere andre helsefremmende tiltak. Effektiviteten vil bero på vedkommendes vilje til endring. Det er imidlertid anbefalt å anvende korttidsintervensjon så tidlig som mulig for å forhindre at et problem utvikler seg.

Korte intervensjoner er i begrenset grad tatt i bruk i Norge. Foreliggende forskning fra andre land tyder på at det neppe spiller noen vesentlig rolle om det er leger eller andre yrkesgrupper som foretar slik kartlegging og tidlig intervensjon. Forutsetningen er i alle tilfeller tilstrekkelig opplæring, anvendelse av etterprøvde kartleggingsverktøy og metodikk med dokumentert effekt.

15.3 Korte intervensjoner i regi av politiet og kriminalomsorgen i dag

15.3.1 Politiets bekymringssamtale

Bekymringssamtale brukes i dag som et fellesbegrep på ulike samtaler politiet har med barn og deres foresatte. Dette er et verktøy som først og fremst tas i bruk når det avdekkes uønsket eller kriminell atferd som kan føre til utvikling av en kriminell løpebane for barn og unge. Politiet kan i medhold av politiloven § 13 fjerde ledd pålegge barn under 15 år og deres foreldre å møte til bekymringssamtale hvis man er bekymret for ungdommens helse og utvikling. Dersom det ikke er mulig å få i stand en samtale på frivillig basis, kan de avhentes. Barn og ungdom mellom 15 og 18 år kan kalles inn til bekymringssamtale hvis vedkommende har begått en straffbar handling. Utover disse tilfellene må bekymringssamtalen baseres på frivillighet.

Samtalene brukes både for å kartlegge den unges situasjon, gi veiledning om skole, arbeid og fritid, samt planlegge innsats for å sikre en positiv utvikling. Det er forutsatt at etater som barnevern, skole og andre involveres i et tett samarbeid. Samtalenes innhold

journalføres, slik at opplysninger som kan være av verdi for politiets arbeid med forebygging av kriminalitet sikres. Et viktig mål med bekymringssamtalen er å bidra til en positiv utvikling av den unges livssituasjon. Samtalen kan derfor være en del av grunnlaget for vurdering av en eventuell bekymringsmelding til barnevernet eller andre.

I forbindelse med bekymringssamtalen tas det også stilling til om det er behov for en oppfølgingssamtale hos politiet på et senere tidspunkt, og det avtales i så fall tid for dette før samtalen avsluttes. En oppfølgingssamtale i politiets regi vil være en samtale for å undersøke hvordan det har gått etter bekymringssamtalen, og det vil være en anledning til å vurdere behovet for videre oppfølging fra politiet eller andre offentlige instanser.

15.3.2 Russamtalen i kriminalomsorgen

Russamtalen er et rehabiliterende rustiltak i kriminalomsorgen, som består av flere strukturerte samtaler med siktemål å endre domfeltes rusvaner. Russamtalen brukes både som sanksjon når innsatte har brutt regelverket ved å ruse seg, og som tilbud til de som for øvrig uttrykker ønske om eller har behov for rehabilitering. Russamtalen består av tre samtaler, og i forkant av disse gjennomføres det en kort avklaringssamtale. Som regel utføres russamtalen av en fengselsbetjent eller konsulent som er gitt den nødvendige opplæring i regi av KRUS.

Siktemålet med russamtalen er å bygge opp domfeltes selvtillit og evne til mestring. Den tilsatte og den domfelte bruker tiden til å analysere både situasjoner der domfelte ruset seg, og situasjoner der han valgte å avstå. I tillegg skal den tilsatte og domfelte sammen utforske og forsterke den domfeltes motivasjon til å endre sine rusvaner. En viktig forutsetning for samtalene er felles forståelse av at endring skjer i en prosess som ikke kan styres av den tilsatte, men bare av den domfelte selv.

De samtalemetodikkene som brukes i russamtalen plasseres innenfor kognitiv atferdsteori. Kognitiv atferdsteori legger til grunn et positivt menneskesyn, og en oppfatning av at mennesker kan endre seg hvis de får bedre innsikt i egne følelser, tanker, livssituasjon og muligheter. I kognitiv endringsmetodikk jobber man med å påvirke tanken, som igjen vil styre atferden.

Kriminalomsorgen har gode erfaringer med metoder knyttet til i kognitive atferdsteorier. Mange av programmene som tilbys i kriminalomsorgen i dag baserer seg på kognitiv metodikk i endringsarbeid.

15.4 Utvelgelsen av kandidater til motivasjonssamtale

Dersom lovovertrederen er i målgruppen for alternative reaksjoner (jf. punkt 12 ovenfor), kan påtalemyndigheten eller domstolen ilegge henholdsvis betinget påtaleunnlatelse eller dom med vilkår om motivasjonssamtale. Som ved intervensjonsprogram, vil påtalemyndigheten og domstolen ha et vidt skjønn ved utvelgelsen av egnede kandidater. I mange tilfeller vil det foreligge omfattende informasjon om lovovertrederen, eksempelvis i form av utredninger eller opplysninger om tidligere straffbare forhold, eventuelt en personundersøkelse. Det kan også være nyttig at lovovertrederen foretar selvrapportering når han avhøres av politiet, ettersom dette kan klargjøre hvorvidt vedkommende har behov for, og vil kunne nyttiggjøre seg av, en motivasjonssamtale.

For konfliktråd og samfunnsstraff har Riksadvokaten gitt instruks om økt bruk av disse ordningene. Det er arbeidsgruppens syn at det samme bør gjøres for så vidt gjelder motivasjonssamtale. Her kan det også nedfelles nærmere retningslinjer om fremgangsmåten ved utvelgelsen av kandidater, herunder hvem som bør innkalles til avhør.

Dersom påtalemyndigheten eller domstolen skulle være i tvil om intervensjonsprogram eller motivasjonssamtale er mest hensiktsmessig for den enkelte, kan saken sendes over til koordineringsgruppen *in blanco*, slik at koordineringsgruppen tar nærmere stilling til innholdet i vilkåret. En slik løsning følger av arbeidsgruppens forslag om å lovfeste et felles vilkår i straffeloven § 53 nr. 3, med formuleringen *"samtale eller program for å hindre fortsatt bruk av narkotika"* (se også punkt 11.3). Selv om også domstolen har anledning til å sende saken til koordineringsgruppen *in blanco*, vil saken som regel være grundig forberedt når den kommer for domstolen, slik at domstolen selv er i stand til å ta stilling til vilkårets nærmere innhold.

Det er en forutsetning at lovovertrederen er motivert til å delta i en slik samtale. Motivasjonssamtale som alternativ reaksjon er frivillig, og dersom domfelte ikke ønsker å gjennomføre tiltaket, vil saken måtte avgjøres ved å ilegge ordinære straffereaksjoner. Arbeidsgruppen er også av den oppfatning at det bør foreligge en tilståelse for at vedkommende skal få tilbud om motivasjonssamtale som alternativ til tradisjonell straff.

For å kunne ta stilling til om en ønsker deltakelse, må lovovertrederen få praktisk informasjon om hvordan motivasjonssamtalen vil foregå og hvilken samtalemetodikk som

vil bli tatt i bruk. Videre må han informeres om virkningene av å trekke samtykket tilbake og virkningene av å bryte vilkåret om motivasjonssamtale. For en nærmere redegjørelse for frivillighet og samtykke vises det til punkt 13.10 ovenfor.

I enkelte tilfeller er det ikke noe reelt behov for en motivasjonssamtale. Politiet har solid kompetanse på rusmidler, og benytter denne kompetansen når de gjennomfører avhør. Det kan således tenkes at en ungdom som har vært i avhør etter å ha blitt pågrepet for et mindre alvorlig narkotikalovbrudd har forstått alvoret i situasjonen, og avstår fra å bruke narkotiske stoffer i fremtiden. Hvis så antas å være tilfellet, vil det være nærliggende at påtalemyndigheten gir en betinget påtaleunnlatelse med prøvetid, jf. § 69 annet ledd, uten å sette ytterligere særvilkår.

15.5 Hvem bør ha ansvaret for å gjennomføre motivasjonssamtalen?

Hva gjelder gjennomføringen av selvrapporteringen og motivasjonssamtalen, kan en se for seg ulike løsninger. Samtalen kan gjennomføres av en representant for helsetjenesten, eventuelt av politiet eller kriminalomsorgen. Forutsetningen er at vedkommende besitter tilstrekkelig kompetanse på rus og er opplært i og benytter et kunnskapsbasert og standardisert, program. Den ansvarlige må ha tilstrekkelige ressurser, opplæring og støtte, og en plan for hvordan samtalen skal gjennomføres. Intervensjonen må tilbys på en støttende og ikke-dømmende måte.

Arbeidsgruppen ser at gode grunner kan tale for å legge motivasjonssamtalen til koordineringsgruppen i konfliktrådet, som også har ansvaret for intervensjonsprogrammet, jf. punkt 13.5 ovenfor. Fordelene med en slik løsning er at koordineringsgruppen er satt sammen av representanter fra ulike etater, med minst en person med særlig kompetanse på rusmidler. Videre vil det kunne være slik at koordineringsgruppen, for eksempel basert på egenrapportering, avdekker at vedkommende lovbryter har mer omfattende problemer enn først antatt, og at det derfor vil være behov for å sette i verk ytterligere tiltak. Koordineringsgruppen har et nært samarbeid med offentlige aktører som har ansvar for forebygging, og motivasjonssamtalen kan således være en del av grunnlaget for å initiere forebyggende tiltak. Når arbeidsgruppen ikke tar til orde for å legge alle motivasjonssamtalene til koordineringsgruppen, skyldes dette i første rekke hensynet til å unngå en overbelastning av koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen har en sentral rolle i intervensjonsprogrammet, og arbeidsgruppen ønsker ikke å vri nødvendige ressurser bort fra dette programmet.

Slik arbeidsgruppen ser det, kan gjennomføringen av motivasjonssamtalen ofte overlates til en egnet representant fra politi- eller helsevesen. En holder likevel muligheten åpen for at koordineringsgruppen kan gjennomføre motivasjonssamtaler hvor dette finnes hensiktsmessig og gruppen har kapasitet til det. Arbeidsgruppen understreker at de som får ansvaret for motivasjonssamtalene må få tilstrekkelig opplæring, for å sikre at motivasjonssamtalen holder en faglig høy kvalitet.

15.6 Innholdet i samtalen

Motivasjonssamtalen skal følge et standardisert program. Samtalens varighet og innhold bør tilpasses den enkelte lovovertreder og dennes behov. Alle potensielle deltakere skal gjennomføre egenrapportering, og hva denne avdekker vil avgjøre den videre oppfølgingen. Det er arbeidsgruppens syn at motivasjonssamtalen som hovedregel bør består av én til tre samtaler, avhengig av overtrederens situasjon. Er det tale om en ungdom som har prøvd cannabis noen få ganger, kan det være tilstrekkelig med én samtale, for slik å få vedkommende til ta stilling til fortsatt bruk. Er det derimot tale om mer hyppig bruk, vil det være nærliggende med flere samtaler.

15.7 Brudd på vilkåret om motivasjonssamtale

Som nevnt i punkt 14.4, er en betinget påtaleunnlatelse eller dom ingen endelig ettergivelse av straff. Vilkårsbrudd kan føre til at påtalemyndigheten beslutter å reise tiltale eller utferdige forelegg, eventuelt begjære straff fastsatt (ved betinget dom i form av straffutmålingsutsettelse) eller fullbyrdet (ved betinget dom i form av fullbyrdingsutsettelse).

Når lovovertrederen samtykker i betinget påtaleunnlatelse eller dom med vilkår om motivasjonssamtale, vil forutsetningen være at han gjennomfører egenrapportering og møter til det fastsatte antallet samtaler. I dette ligger ingen innarbeidede kontrollmekanismer for å etterse at deltakeren rent faktisk gir opp sin rusmiddelbruk. Påtalemyndigheten og domstolen har forutsetningsvis søkt å velge kandidater som synes motivert til endring. Det er likevel slik at det eneste lovovertrederen forplikter seg til gjennom deltakelse i motivasjonssamtalen er å møte opp til avtalt tid og gjennomføre det avtalte antall samtaler.

Dersom vedkommende fortsetter med bruk av narkotika og blir tatt for dette, gir det grunnlag for ny straffesak. Innenfor prøvetiden vil også den gamle forfølgningen

gjenopptas. Ved slike tilbakefall kan både ordinære straffereaksjoner og vilkår om intervensjonsprogram være aktuelle.

På samme måte som ved intervensjonsprogram, har deltakeren anledning til å trekke seg fra motivasjonssamtalen før den er iverksatt eller under gjennomføringen. Det kan også tenkes at vedkommende ikke etterlever de vilkår som er satt. Det mest praktiske her er trolig at lovovertrederen ikke møter til en eller flere av samtalene.

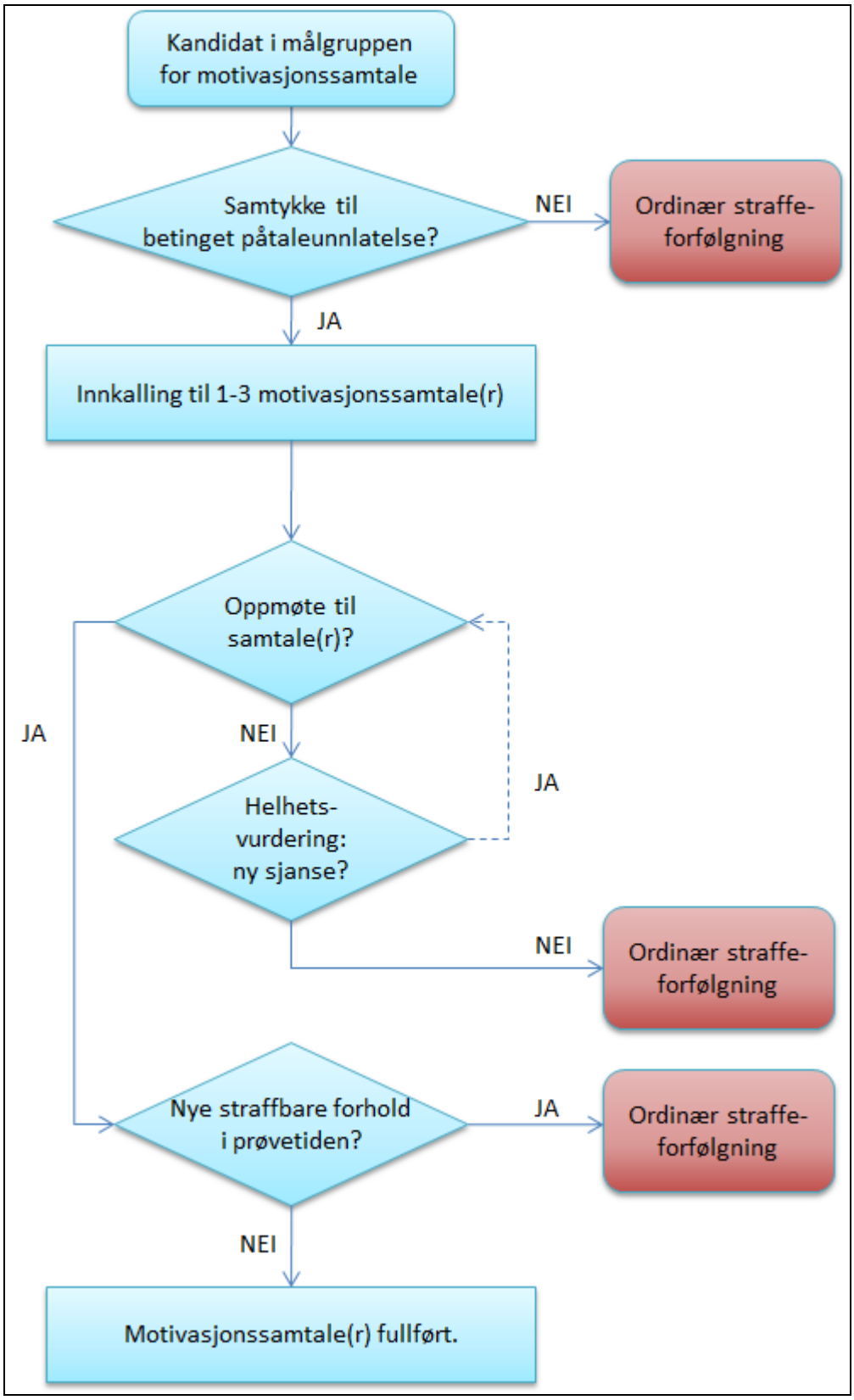
Påtalemyndigheten må påse at lovbryteren gjennomfører egenrapportering og møter til det fastsatte antallet samtaler. Det er likevel arbeidsgruppens syn at en ikke bør være for rigid hva gjelder gjennomføringen, og at en nulltoleranse for vilkårsbrudd er for strengt. Arbeidsgruppen tar ikke til orde for en ordning med innskjerpingssamtale, slik som en foreslår for intervensjonsprogram, men mener at lovbryteren må få en advarsel (dvs. en ny mulighet til å møte til samtale) før brudd kan føre til ytterligere konsekvenser.

15.8 Gjennomført motivasjonssamtale

Når lovovertrederen har gjennomført motivasjonssamtalen, er det bare prøvetiden som gjenstår. Både ved betinget påtaleunnlatelse og betinget dom er det stilt som vilkår at lovovertrederen ikke begår nye straffbare forhold i prøvetiden, jf. punkt 8.3.1 om konsekvensene av brudd.

Deltakeren kan få tilbud om frivillige oppfølgingssamtaler dersom det påvises et behov. Det kan videre tenkes at det under motivasjonssamtalen blir avdekket at deltakeren har mer omfattende rusproblemer enn først antatt. I slike tilfeller bør vedkommende orienteres om de hjelpetilbud som finnes, og om nødvendig gis veiledning om hvordan ha skal nyttiggjøre seg av det tilgjengelige tilbudet.

Figur 16: Oversikt over arbeidsgruppens forslag til motivasjonssamtale



16. TAUSHETSPLIKT OG PERSONVERN

16.1 Generelt om taushetsplikt

Regler om taushetsplikt finnes i flere forskjellige lover. Blant de viktigste i denne sammenheng er forvaltningsloven § 13 flg. for forvaltningsorganer, straffeprosessloven § 61a flg. for politiet og påtalemyndigheten i straffesaker og helsepersonelloven § 21 flg. for helsepersonell. Enkelte lover har særbestemmelser som viser til og utfyller forvaltningslovens generelle regler om taushetsplikt, slik som konfliktrådsloven § 10, barnevernloven § 6-7, politiloven § 24 og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h og i.

Om betydningen av taushetsplikt ved fleretatlig samarbeid viser arbeidsgruppen til NOU 2008: 15 *Barn og straff*, punkt 9.11.1. I tillegg kommer den brede og grundige redegjørelsen i NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004 – 2009*, punkt 11. Inneværende tema står på mange måter i en annen stilling enn i NOU 2010: 3, ved at samtykke her er den sentrale unntakshjemmelen (se nedenfor), og ved at det etableres koordinerende organer for oppfølging av de aktuelle overtrederne. Det skal imidlertid bemerkes at Justis- og politidepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal se nærmere på de forskjellige reglene om taushetsplikt i forvaltningen.

16.2 Taushetsplikt og arbeidsgruppens forslag

For konfliktrådenes virksomhet gjelder forvaltningsloven, jf. konfliktrådsloven § 9, herunder også forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. konfliktrådsloven § 10. I Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* er listen over pliktsubjekter i § 10 første ledd første punktum foreslått utvidet til også å gjelde ungdomskoordinatoren. Når ordningen med oppfølgingsteam nå skal lovfestes, er arbeidsgruppens oppfatning at taushetsplikten etter konfliktrådsloven § 10 og dermed forvaltningsloven § 13 flg. omfatter alle som gjør tjeneste for koordineringsgruppe eller oppfølgingsteam.

Andre regler om taushetsplikt kan få anvendelse samtidig som forvaltningsloven, for eksempel vil helsepersonell eller representanter for påtalemyndigheten i tillegg være bundet av reglene i henholdsvis helsepersonelloven og straffeprosessloven. Taushetsplikten er imidlertid regulert nokså likt i de forskjellige lovene.

Etter forvaltningsloven § 13, konfliktrådsloven § 10 og straffeprosessloven § 61a gjelder taushetsplikten "noens personlige forhold". Etter helsepersonelloven § 21 omfattes "opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell". Mange av de opplysningene som fremskaffes gjennom saksbehandlingen i oppfølgingsteam, slik som opplysninger om familieforhold eller psykisk og fysisk helse, vil gjelde personlige forhold og dermed være taushetsbelagt. Antakeligvis vil det at noen følger et intervensjonsprogram i seg selv være et personlig forhold som er underlagt taushetsplikt, se Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)* s. 15. Dette er bakgrunnen for at konfliktrådsloven § 10 bestemmer at et bredt spekter av opplysninger, herunder partenes navn, også skal være underlagt taushetsplikt.

Taushetsplikten innebærer som utgangspunkt at vedkommende tjenestemann plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til de aktuelle opplysningene. Fra taushetsplikten er det gjort enkelte unntak, se særlig forvaltningsloven §§ 13a og 13b.

En effektiv kartlegging og oppfølging av overtrederens narkotikabruk vil fordre en smidig informasjonsutveksling mellom involverte aktører. I kartleggingsfasen kan det være behov for å samle opplysninger fra tidligere behandling og fra strafferegisteret. Ved oppfølging av overtrederne i gjennomføringsperioden vil det regelmessig være behov for utveksling av informasjon mellom koordinatoren og eventuelle behandlingsinstitusjoner. Det kan også være behov for slik informasjonsutveksling mellom forskjellige regionale konfliktråd, for eksempel hvis vedkommende flytter og begår nye overtredelser i et annet distrikt. Endelig ligger det i reaksjonens art at brudd på intervensjonsprogrammet i siste instans innebærer at den påtalemessige behandlingen gjenopptas, og da vil påtalemyndigheten ha behov for opplysninger fra koordineringsgruppe og oppfølgingsteam.

Spørsmålet er hvordan disse behovene ivaretas innenfor lovens regler om taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder ikke så langt den som har krav på taushet samtykker i at opplysningene gjøres kjent, se forvaltningsloven § 13a nr. 1, straffeprosessloven § 61b nr. 1 og helsepersonelloven § 22. For mindreårige må de som har foreldreansvaret samtykke, likevel slik at barnet skal høres, jf. barneloven §§ 30 og 31. Etter helsepersonelloven § 22 har personer over 16 år som hovedregel selv samtykkekompetanse. For umyndige er det vergen som skal samtykke.

Hovedregelen er at det er den opplysningene gjelder som kan samtykke til unntak fra taushetsplikten. Dersom opplysningene gjelder flere personer, for eksempel i en familie, må alle personene samtykke. Dette vil ofte være tilfelle i for eksempel barnevernssaker. Etter barnevernloven § 6-3 annet ledd har barn egne partsrettigheter fra de har fylt 15 år. Etter barnevernloven vil således både barnets og foreldrenes samtykke være nødvendig når barnet har fylt 15 år. Dersom de aktuelle opplysningene bare gjelder barnet vil i utgangspunktet barnets samtykke være tilstrekkelig.

Ettersom det legges opp til et frivillig intervensjonsprogram vil arbeidsgruppen ikke foreslå endringer i reglene om taushetsplikt, men heller sikre effektiv informasjonsutveksling gjennom samtykke fra overtrederen.

16.3 Om samtykket

Kravene til samtykke synes å være like etter de forskjellige lovene, men varierer etter hvor sensitive opplysningene er, jf. Rt. 2010 s. 1474. Etter forarbeidene til forvaltningsloven gjelder det ingen formkrav for samtykket, men det må imidlertid "gis under omstendigheter som sikrer at det er skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene", jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 146. I tillegg til å være skriftlig, bør samtykket som hovedregel bør inneholde "opplysninger om hvem som har gitt samtykket, hvilke opplysninger det omfatter, til hvilke mottakere og til hvilket formål det er gitt", jf. Rt. 2010 s. 1474. I forarbeidene til helsepersonelloven forutsettes det "at vedkommende har fått informasjon om hvilke opplysninger det gjelder, hvordan disse skal anvendes og eventuelle konsekvenser av dette", jf. Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) *Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)* s. 228.

Av notoritetshensyn mener arbeidsgruppen at samtykket bør gis skriftlig, og at det mest hensiktsmessig bør skje samtidig som overtrederen sier seg villig til å følge intervensjonsprogrammet. Samtykket bør utformes slik at det gis en rimelig avgrensning til de situasjoner hvor det kan være aktuelt å utveksle opplysninger, samt til de parter som er involvert.

Det nærmere innholdet i samtykkeerklæringen bør utvikles av koordineringsgruppene, avhengig av hvilke behov for informasjonsinnhenting som etter hvert viser seg. Samtidig bør det, av hensyn til personvernet, ikke kreves en mer vidtgående samtykkeerklæring enn påkrevd.

16.4 Andre unntak fra taushetsplikten

Såfremt samtykke foreligger, er det ikke nødvendig å forholde seg til andre unntak fra taushetsplikten. Slike unntak kan likevel bli aktuelle, enten tidlig i kartleggingen fordi samtykke ennå ikke er innhentet, eller underveis i intervensjonsprogrammet fordi samtykket trekkes tilbake.

I kartleggingsfasen vil spørsmålet om taushetsplikt oppstå i omtrent samme form som ved dagens personundersøkelser, se Justisdepartementets rundskriv G-13/2003-4 punkt 10. Overtrederen bør da oppfordres til å gi samtykke til innhenting av opplysninger. Manglende samtykke på dette tidspunkt trenger imidlertid ikke å være avgjørende for deltakelse i programmet: overtrederen kan ha gode grunner for ikke å gi samtykke når det gjelder nærstående, og etter arbeidsgruppens forslag legges det også opp til at et senere møte med koordineringsgruppen skal spille en rolle som motiverende faktor. På dette stadiet må målet dermed være å foreta en så vidt dekkende kartlegging som forholdene tillater, også uten samtykke.

Ved manglende samtykke er det de andre unntakene fra taushetsplikten som er aktuelle. Forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2 og 3 gir adgang til å utveksle informasjon på tvers av de regionale oppfølgingsteamene i den grad det er nødvendig. Overfor private og andre offentlige organer er unntakene mindre vidtgående.

Det kan spørres hvorvidt forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 2 og straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 2 gir hjemmel for å innhente opplysninger fra overtrederens nærstående. Taushetsplikten etter straffeprosessloven er ikke til hinder for at opplysninger legges frem for vitner i forbindelse med innhenting av forklaringer i saken, jf. forutsetningsvis i straffeprosessloven § 61c tredje ledd og NOU 1984: 27 *Ny påtaleinstruks* s. 79. Det taushetsbelagte forhold vil i inneværende sammenheng være at overtrederen er aktuell for et intervensjonsprogram, og dermed har overtrådt relevant lovgivning. Etter arbeidsgruppens syn vil spørsmålet sjelden komme på spissen: kartleggingen av overtrederen bør skje så skånsomt som mulig, jf. straffeprosessloven § 169 hva gjelder personundersøkelse. Det vil kun unntaksvis være aktuelt å kontakte overtrederens nærstående uten at overtrederen selv har samtykket; det gjelder enn mer når det legges opp til et intervensjonsprogram hvor overtrederen selv skal spille en aktiv rolle, og som dermed krever en viss tillit mellom overtreder og reaksjonsapparat.

Påtalemyndigheten må fritt kunne gi informasjon til kartlegging av overtrederen, ettersom kartleggingen inngår som ledd i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 61c nr. 2 og NOU

1984: 27 *Ny påtaleinstruks* s. 78-79. Opplysninger om helsemessige forhold, herunder tidligere behandling, vil derimot forutsette samtykke, ettersom bestemmelsene i helsepersonelloven § 23 flg. i alminnelighet ikke vil hjemle aktuelle unntak.

Når det gjelder andre offentlige etater, beror spørsmålet om taushetsplikt på om informasjonsutvekslingen vil "fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag", jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5. Denne vurderingen må skje konkret for det enkelte forvaltningsorgan.

Overtrederen kan når som helst trekke tilbake eller begrense sitt samtykke til unntak fra taushetsplikten. Dersom dette skjer under gjennomføringen av intervensjonsprogrammet, må koordineringsgruppen vurdere konkret om det er mulig å fortsette programmet, også sett hen til andre tilgjengelige unntakshjemler fra taushetsplikt. Dersom et tilbakekalt samtykke innebærer at programmet ikke effektivt kan fortsette, må det forstås og behandles på samme måte som hvis deltakeren gir uttrykk for at han vil avslutte programmet, dvs. med en motivasjonssamtale. Selv om samtykket trekkes tilbake, må koordineringsgruppen med hjemmel i forvaltningsloven § 13b nr. 2 og 6 kunne overlate de nødvendige opplysninger til påtalemyndigheten for avgjørelse av straffesaken.

16.5 Behandling av personopplysninger

Behandling av så vidt omfattende mengder med taushetsbelagt informasjon stiller krav til forsvarlig sikring av personopplysningene. Arbeidsgruppen har ikke funnet grunn til å drøfte dette noe videre. Håndtering av personopplysninger er ikke en problemstilling som gjelder særskilt for inneværende målgruppe. Det er snarere et tema som mest hensiktsmessig løses i forbindelse med at den generelle ordningen med oppfølgingsteam nå gjøres landsdekkende.

17. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

17.1 Innledning

Forslaget om intervensjonsprogram innebærer en alternativ strafferettslig reaksjon for lovbrytere med rusmiddelproblemer. Formålet er å gi tilgang til de ordinære tjenestene – som bistand, behandling og oppfølging – slik at ny kriminalitet forebygges, og at vedkommende kommer ut av sitt rusmisbruk. Forslaget om motivasjonssamtale er en alternativ reaksjon som tar sikte på å gripe inn tidlig og forebygge rusproblemer.

På sikt antas forslagene samlet sett å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt. De menneskelige omkostningene av rusmiddelbruk er store, og besparelsene tilsvarende om bruken opphører. Narkotikabrukere benytter i dag offentlige tjenester og ytelser i stort omfang. Intervensjonsprogrammet tar sikte på at deltakerne skal komme i kontakt med hjelpeapparatet tidligere og på en systematisk måte. Intervensjonsprogrammet forutsetter et godt og helhetlig tjenestetilbud og bygger på et forvaltningssamarbeid, og dette må forventes å virke positivt inn på resultatoppnåelsen.

17.2 Intervensjonsprogram

17.2.1 Innledning

Det er utfordrende å beregne utgiftene knyttet til intervensjonsprogram. Ettersom den generelle ordningen med oppfølgingsteam i konfliktrådene fremdeles er i støpeskjeen, er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til den nærmere organisering og drift.

17.2.2 Kostnader for konfliktrådene

Arbeidsgruppens forslag om intervensjonsprogram er forankret i ordningen med oppfølgingsteam, som organisatorisk tilhører konfliktrådene. Det innebærer en økt belastning på landets 22 konfliktrådskontorer.

I budsjettet for 2010 ble det bevilget 5 mill. kroner til etablering av oppfølgingsteam ved fem konfliktrådskontor. Når ordningen gjøres landsdekkende er det behov for ungdomskoordinator/oppfølgingsteam ved alle de 22 konfliktrådskontorene. Ved større konfliktrådskontorer, slik som Oslo og Akershus, vil det antakeligvis være behov for flere koordinatorer. I dagens kommunale ordning i Oslo kommune (se punkt 13.2.1) er det fem

koordinatorer, én per politistasjon. Etter det opplyste kan hver koordinator håndtere 10-15 deltakere i ordningen med oppfølgingsteam.

Arbeidsgruppens forslag om intervensjonsprogram vil innebære en økning i antall potensielle kandidater for oppfølgingsteam. Dermed er det også behov for flere koordinatorer for oppfølgingsteamene. Hvor mange overtredere som faktisk får tilbud om påtaleunnlatelse betinget av intervensjonsprogram, vil til dels bero på kapasiteten ved det enkelte konfliktrådskontor. Men til dels vil det også ta tid før intervensjonsprogrammet ved problematisk rusmiddelbruk blir innarbeidet hos aktørene i strafferettspleien, slik at kapasiteten ved konfliktrådene ikke alene er avgjørende i oppstartsfasen. Arbeidsgruppen ser derfor for seg en gradvis utvidelse av antall overtredere som tilbys ordningen. I startfasen er det også særlig viktig at utvelgelsen av kandidater er realistisk (se punkt 13.4).

Når den generelle ordningen med oppfølgingsteam gjøres landsdekkende er behovet anslått til omkring 23 mill. kroner, inkludert de utgifter ungdomskoordinatorene har ved gjennomføring av ungdomsplan, jf. Prop. 135 L (2010-2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. Dette inkluderer de utgifter ungdomskoordinatorene vil få ved gjennomføring av ruskontroll som ledd i ungdomsstraffen, se Prop. 135 L (2010-2011) kapittel 13.1.4.

Ved de mindre konfliktrådsregionene antar arbeidsgruppen at økningen i kandidater som følge av inneværende forslag er så liten at den kan håndteres innenfor den generelle ordningen, dvs. med én koordinator per konfliktrådskontor. Kandidater som er aktuelle for den generelle ordningen på grunn av alminnelige lovbrudd, vil trolig i stor grad overlappe med kandidater som er aktuelle etter arbeidsgruppens forslag.

Ved de større konfliktrådskontorene, typisk på Østlandet og i bynære strøk, antar arbeidsgruppen at det er ønskelig å utvide den generelle ordningen med ytterligere én koordinator per kontor. I Oslo og Akershus kan det tilsvarende være aktuelt med ytterligere fem-seks koordinatorer. I slike regioner kan det være hensiktsmessig at en av de to koordinatorene per kontor har særskilt kompetanse innenfor rusfeltet. Også her vil det imidlertid være betydelig overlapp mellom den generelle målgruppen og målgruppen for inneværende forslag.

Når det gjelder behovet for ruskompetanse i koordineringsgruppen (i tillegg til koordinator, politi og barnevern), kan dette løses på flere måter. For det første ved at

konfliktrådene med bakgrunn i de lokale forhold og etablerte relasjoner leier inn den nødvendige ruskompetansen via det regionale helseforetaket i sin region eller en eller flere samarbeidskommuner. En annen mulighet er at konfliktrådet selv ansetter en med rusfaglig kompetanse. Etter arbeidsgruppens syn bør en kunne ta stilling til dette lokalt. Arbeidsgruppen anslår at disse kostnadene beløper seg til 10 millioner kroner årlig.

Sammenfatningsvis antar arbeidsgruppen at forslaget om intervensjonsprogram vil kreve 10 nye koordinatorer, med en årlig estimert kostnad på 10 millioner kroner. I tillegg estimeres kostnadene knyttet til rusfaglig kompetanse i koordineringsgruppen til en årlig kostnad på 10 millioner kroner. Dette kommer i tillegg til kostnaden for den generelle ordningen med oppfølgingsteam (anslått til 22 mill. kroner), jf. Prop. 135 L (2010-2011).

I tillegg vil det være behov for midler til opplæring, administrativ støttefunksjon og faglig utvikling. Arbeidsgruppen legger til grunn at det er tale om mindre beløp, og forutsetter at eventuelle kostnader håndteres innenfor eksisterende budsjettrammer.

17.2.3 Kostnader for andre offentlige etater

For andre offentlige etater vil arbeidsgruppens forslag innebære kostnader både til deltakelse i koordineringsgruppe og oppfølgingsteam, og til den konkrete oppfølgingen av den enkelte deltaker innenfor etatens virkeområde.

Koordineringsgruppen og oppfølgingsteamet vil bestå av representanter for ulike offentlige organer, slik som politi, sosial- og helsetjenesten, utdanningsetaten og barnevernet (når lovbryteren er under 18 år). Det er usikkerhet knyttet til de totale utgiftene for de ulike etatene, ettersom oppfølgingsteamets sammensetning vil avhenge av individuelle behov hos programdeltakerne. Arbeidsgruppen legger imidlertid 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 budsjettrammer.

Innen barnevernet er imidlertid ansvaret delt mellom kommune og stat. De kommunale barneverntjenestene utgjør det som gjerne omtales som førstelinjen i barnevernet, og har blant annet ansvar for å motta bekymringsmeldinger, foreta undersøkelser og iverksette nødvendige tiltak. Statlig barnevern (Bufetat) har ansvar for det som omtales som andrelinjen, og som enkelt sagt består i å utføre de oppgavene som det ikke anses rasjonelt at den enkelte kommune har ansvar for. Dette innebærer blant annet et helhetlig

ansvar for det samlede institusjonstilbudet, herunder etablering og drift av institusjoner, samt godkjenning av private og kommunale barneverninstitusjoner. Kontakten med kommunene ivaretas av 26 fagteam fordelt i de fem regionene i Bufetat.

I oppfølgingsteamene vil det være naturlig at den kommunale barneverntjenesten deltar. 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.

Når det gjelder deltakelse i koordineringsgruppen, peker fagteamene i det statlige barnevernet seg ut som naturlige representanter. Fagteamets rolle vil her være å bidra i kartlegging av ungdommen samt informere om mulige tiltak i regi av barnevernet. Fagteamene har god oversikt over tiltaksapparatet og vil være rette instans til å kunne rådgi forvaltningsapparatet som innehar vedtakskompetanse. Å delta i koordineringsgrupper vil imidlertid innebære en ny oppgave for fagteamene. For å fristille kapasitet til denne nye oppgaven, vil det være nødvendig å overføre friske midler til det statlige barnevernet. Arbeidsgruppen anslår de årlige merkostnader knyttet til fagteamenes arbeid opp mot koordineringsgruppen til 5 millioner kroner. Omfanget av de årlige overføringene må vurderes på nytt når ordningen har fungert over noe tid.

Intervensjonsprogram har som formål at den enkelte på en systematisk måte får tilgang til ordinære, behovsbaserte tjenester som vedkommende uansett har rett til.

Personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan hvis de ønsker det. Det er også en plikt for helsepersonell til å delta i arbeidet med individuell plan. I helse- og omsorgstjenesteloven legges det også til rette for at en person i kommunen utpekes som koordinator (IP-koordinatoren) slik at bruker skal slippe å forholde seg til mange instanser og personer. Det er naturlig at det er IP-koordinatoren som vil ha nær kontakt med koordineringsgruppen ved gjennomføringen av intervensjonsprogrammet. IP-koordinatoren vil også ha kontakt med de ulike delene av tjenestetilbudet som omfattes av individuell plan.

Arbeidet med individuell plan krever administrative ressurser i kommunene. Arbeidsgruppen vil derfor understreke at intervensjonsprogrammet vil bygge på og gjøre tilgjengelig de tjenestene den enkelte har behov for. Det er følgelig ikke snakk om nye oppgaver eller ytterligere ansvar knyttet til denne alternative reaksjonsformen,

sammenholdt med hva som allerede tilligger de aktuelle tjenestene. Det er derfor arbeidsgruppens vurdering at de økonomiske og administrative konsekvensene bør dekkes innenfor kommunenes og spesialisthelsetjenestens gjeldende budsjettrammer.

De konkrete tiltakene knyttet til eventuelt behandling eller oppfølgingstiltak, vil være individuelt tilpasset den enkelte lovovertreder. Skal intervensjonsprogrammet fungere etter intensjonen, må nødvendige tiltak for den enkelte deltaker være tilgjengelige ved behov. Disse tjenestene vil deltakerne etter gjeldende lovgivning ha krav på, uavhengig av intervensjonsprogrammet. Arbeidsgruppen ser det slik at tiltakene, som følger av lovgivningen og er en del av de ordinære tjenestene, naturlig finansieres innenfor gjeldende rammer. Intervensjonsprogrammet øker tilgjengeligheten til ordinære tjenester og kan bidra til å forebygge ytterligere rusproblemer. Hensikten er å bidra tidlig med tiltak der det er behov. Forhåpentligvis vil dette gi mindre tilbakefall og på sikt bidra til å redusere offentlige utgifter på grunn av problematisk rusmiddelbruk.

Likevel vil arbeidsgruppen understreke at en ordning med intervensjonsprogram er avhengig av at de nødvendige tjenestene gjøres tilgjengelig for deltakerne. Tall fra Norsk pasientregister for 2010 viser at det var om lag 23 000 personer som mottok behandling i spesialisthelsetjenesten for sine rusproblemer. Innføringen av intervensjonsprogram må antas å medføre noe økning i antall pasienter som henvises til spesialisthelsetjenesten for rusbehandling Forslaget forutsetter tilstrekkelig kapasitet for behandling og rehabilitering, slik at det totale tilbudet samlet sett er i stand til å imøtekomme et eventuelt økt behov for behandlingsplasser som følge av innføringen av intervensjonsprogrammet. Ifølge tall fra Norsk pasientregister for 2010 ventet ruspasienter i gjennomsnitt 76 dager før behandling ble iverksatt. Dette er en gjennomsnittlig ventetid, men gir ikke et fullstendig bilde av ventetidene for den enkelte. Svært mange venter betydelig kortere enn gjennomsnittet. Personene med de alvorligste tilstandene vil ha kortest ventetid – ned til bare noen dager, om de ikke blir lagt inn akutt. Ventetiden til behandling vil derfor avhenge av hvor lang frist som blir satt før behandling senest skal iverksettes.

For deltakerne i intervensjonsprogram (og også for mange andre rettighetspasienter) kan lang ventetid undergrave virkningen av tiltakene Det er fare for at motivasjonen svikter mens vedkommende står i kø for behandling, og noen trenger hjelp ganske umiddelbart når de først er henvist. Den sistnevnte kategorien vil sannsynligvis også få fastsatt en kort frist.

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 behandlingsplasser 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.

17.3 Motivasjonssamtale

Også for arbeidsgruppens forslag til motivasjonssamtale er det beheftet en del usikkerhet, særlig med tanke på antall potensielle kandidater. Tallmessig vil denne gruppen formodentlig være langt større enn målgruppen for forslaget om intervensjonsprogram. Samtidig vil kostnadene per overtreder være langt mindre enn det som er tilfellet for intervensjonsprogram.

Arbeidsgruppen anslår at det årlig vil dreie seg om rundt 400 personer, noe avhengig av hvor fort ordningen får fotfeste blant aktørene i strafferettspleien. Motivasjonssamtalen består av en til tre konsultasjoner per overtreder, med varighet på fem til tretti minutter (se punkt 15.2). Allerede i dag foretas det en del samtaler i regi av politiet og kriminalomsorgen (se punkt 15.3), slik at metodikken ikke er totalt ukjent. Etter forslaget skal motivasjonssamtalene i hovedsak gjennomføres av politi og helsevesenet. Disse instansene gjennomfører allerede i dag intervensjoner knyttet til problematisk rusbruk. Arbeidsgruppens forslag innebærer også at koordineringsgruppen i konfliktrådet til en viss grad kan gjennomføre de aktuelle motivasjonssamtalene.

Etter arbeidsgruppens vurdering bør gjennomføringen av motivasjonssamtaler kunne dekkes innenfor de gjeldende budsjettrammer. Uavhengig av om samtalene gjennomføres av politi eller helsevesen, dreier det seg om arbeidsoppgaver som naturlig faller innenfor virkeområdet til den aktuelle etaten. Gjennomføring av enkelte motivasjonssamtaler i koordineringsgruppen utløser ikke behov for bevilgninger utenom det som allerede er foreslått i punkt 17.2.2 over.

I tillegg til dette er det nødvendig med en viss opplæring i og kvalitetssikring av samtalenes innhold, slik at disse bygger på en dokumentert fungerende metodikk (se punkt 15.6). Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at dette legges til konfliktrådssekretariatet, i samarbeid med det Helsedirektoratet, Politidirektoratet og

KRUS allerede gjør og har gjort av arbeid på feltet, og at videre utgifter dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer.

18. FORSLAG TIL LOVENDRINGER

I

I lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) gjøres følgende endringer:

§ 53 nr. 3 bokstav h skal lyde:

"at den domfelte gjennomfører samtale eller program for å hindre fortsatt bruk av narkotika."

Nåværende bokstav h blir ny bokstav i.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 (straffeprosessloven) gjøres følgende endringer:

§ 69 tredje ledd skal lyde:

"Unnlatelse av påtale kan også gjøres betinget av slike vilkår som er nevnt i straffeloven 4 § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a-*i*, nr. 4 og nr. 5. Den siktede skal på forhånd få adgang til å uttale seg om vilkårene. Når den siktedes forhold gir grunn til det, kan påtalemyndigheten i prøvetiden oppheve eller endre vilkår som er fastsatt og sette nye vilkår."

Utgitt av:
Justis- og politidepartementet

Trykk:
Departementenes servicesenter 06/2011 - 250

MILJØMERKET
Trykksak 241-406