



Rushåndhevingsutvalget
utvalgsleder Hans-Petter Jahre
Lovavdelingen
Justis - og beredskapsdepartementet
E-post: jens.andenas@jd.dep.no

Deres ref:

Vår ref:
202313522-2

Dato:
15.12.2023

INVITASJON TIL SKRIFTLIGE INNSPILL TIL RUSHÅNDHEVINGS- UTVALGET

Det vises til brev fra Rushåndhevingsutvalget 20. oktober 2023 med forespørsel om å gi skriftlige innspill til utvalget som skal avgi sin utredning i form av en NOU, og avtalt utsatt frist til 15. desember 2023. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) vil i det følgende gi skriftlige innspill til oppdraget og mandatet.

Rushåndteringsutvalgets arbeid er tilknyttet regjeringens forebyggings- og behandlingsreform på rusfeltet. I regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen, vil regjeringen «utrede og fremme forslag til nødvendige endringer i lovverket som sikrer at bruk og besittelse av mindre brukerdoser for rusavhengige møtes med god helsehjelp og oppfølging istedenfor straffereaksjoner». Reformen sikter ikke mot en generell avkriminalisering men en mer lempelig strafferettslig tilnærming overfor rusavhengige. Regjeringens mål er at disse skal møtes med helsehjelp istedenfor straff.

Mandatet følger opp Stortingets anmodningsvedtak 3. juni 2021 nr. 1114: Utvalget skal utarbeide forslag til lovendringer som innebærer at fengselsstraff avvikles som straffereaksjon for bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 24 første ledd, jf. § 31 andre ledd.

Av spesiell interesse for kriminalomsorgen er at utvalget skal:

Utvalget skal identifisere og foreslå tiltak for å avbøte konsekvensene av å fjerne fengselsstraff som straffereaksjon i disse sakene. Rusavhengige skal i alminnelighet ikke ilegges følbare straffereaksjoner i saker som gjelder bruk av og befatning med narkotika til eget bruk. Utvalget skal legge vekt på at avdekking er viktig for å motvirke narkotikabruk og kunne intervensere tidlig, og for muligheten til å kunne ta i bruk alternative straffereaksjoner som oppmøteplikt for de nylig etablerte rådgivende enhetene for russaker. Videre den praktiske håndhevingen av et slikt reaksjonsregime, og utfordringer som kan oppstå når avhengighet tillegges strafferettslig betydning.

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) mener at mandatet vil ha betydning for kriminalomsorgens virksomhet og at konsekvenser av reformen og innretningen på tiltakene vil påvirke vår virksomhet. Kriminalomsorgen har ansvaret for å gjennomføre alternative

straffegjennomføringsformer. Enkelte av disse – narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring er etablert med en målgruppe og innhold som er rettet inn mot den domfeltes rusutfordringer. En videreutvikling av alternative reaksjoner er derfor av stor interesse for kriminalomsorgen.

Et fåtall gjennomfører straff utelukkende for narkotikabruk

Tall fra SSB viser at av 2904 lovbrudd i hovedkategorien rusmiddellovbrudd som resulterte i fengselsstraff i 2022, var 0 av disse hovedstraff for narkotikabruk, mindre narkotikabesittelse eller brudd på legemiddeloven. Av 432 lovbrudd i hovedkategorien rusmiddellovbrudd som førte til samfunnsstraff i 2022, gjaldt 0 av disse narkotikabruk, mindre narkotikabesittelse eller brudd på legemiddeloven som hovedstraff. (SSB 2023). Kriminalomsorgens fagsystem KOMPIS registrerer bare hovedlovbruddet, ikke andre mindre forhold som er en del av dommen. Det innebærer at rusmiddelbruk kan være en mindre andel av dommen sammen med annen rusrelatert kriminalitet, men dette registreres ikke i våre fagsystemer.

Kriminalomsorgen har også ansvaret for å gjennomføre subsidier straff ved bot, gjennom innsettelse i fengsel eller gjennomføring av bøteteneste. Det er grunn til å anta at en andel av disse er bøtlagt for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Totalt mottok kriminalomsorgen ca 700 bøtesaker til fullbyrdelse i 2022.

Rusavhengighet blant domfelte

Et representativt utvalg av domsinnsatte i fengsel fant at 51 prosent hadde en narkotikaavhengighet ved innsettelse i fengsel. (Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler, Cramer 2014). Et annet representativt utvalg av domfelte i fengsel fant at cirka 50 prosent brukte narkotika daglig før innsettelse. (Rusmiddelbruk og helsesituasjonen blant innsatte i norske fengsel SERAF Rapport 2/2016). Det antas at rusmiddelavhengighet ved innsettelse i fengsel er relativt lik blant innsatte i varetekt og dom. Det er ikke foretatt en liknende undersøkelse av domfelte som gjennomfører straff i samfunn, men erfaringer ved fromsorgskontorene tyder på at andelen rusavhengige er høy.

Brudd på rusforbudet i fengsel

Straffegjennomføring i fengsel omfatter fengsel med høyt sikkerhetsnivå, fengsel med lavt sikkerhetsnivå og overgangsbolig med særlig lavt sikkerhetsnivå. I fengsel er bruk av alle typer rusmidler forbudt og møtes med sanksjoner, jf straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgens reaksjonssystem og konsekvenser ved brudd på rusforbudet, skiller ikke mellom innsatte med og uten rusmiddelavhengighet.

Straffegjennomføringslovens reaksjonssystem og konsekvenser ved brudd på rusforbudet omfatter blant annet:

- Brudd på rusforbud i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, fører ofte til avslag på permisjon, prøveløslatelse, progresjon til lavere sikkerhetsnivå, overgangsbolig og delgjennomføring med Elektronisk kontroll. Konsekvensen er at rusavhengige får begrenset mulighet for progresjon i straffegjennomføringen.
- Tilbakeføring fra lavt til høyt sikkerhetsnivå i fengsel ved brudd på rusforbudet
- Nakenvisitasjon ved konkret mistanke om brudd på rusforbudet
- Besittelse av narkotika politianmeldes. Funn av narkotika i rusprøver politianmeldes ikke.
- Lik reaksjon på positive rusprøver generelt etter § 40 og når domfelte er i rehabilitering i for eksempel rusmestringsenhet. I sist nevnte enheter er de innsatte motivert og har samtykket til særlig oppfølging av både kriminalomsorgen og helsetjenesten med det formål å bli rusfri.

Brudd på rusforbudet i straffegjennomføring i samfunn

Straffegjennomføring i samfunn omfatter Narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring, samfunnsstraff, bøteteneste, straffegjennomføring med elektronisk kontroll, straffegjennomføring i behandlingsinstitusjon (§ 12), prøveløslatte med møteplikt, samt prøveløslatte fra forvaring.

De ulike straffereaksjoner og gjennomføringsformer har ulike reaksjonssystem og konsekvenser ved brudd på rusforbudet. Alle har rusforbud ved oppmøte til samtale med kriminalomsorgen og domfelte kan bli pålagt å avlegge rusprøve. Kun straffegjennomføring med elektronisk kontroll har et generelt rusforbud under straffegjennomføringen. Program mot ruspåvirket kjøring er en betinget straffereaksjon og straffegjennomføring med elektronisk kontroll er en måte å gjennomføre ubetinget fengselsstraff. De har nulltoleranse for brudd på rusforbudet som medfører overføring til fengsel. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll er begrunnelsen for denne nulltoleransen blant annet at de gjennomfører fengselsstraffen i eget hjem sammen med barn og andre pårørende.

I andre straffer i samfunnet som samfunnsstraff, gis noe mer fleksibilitet ved innskjerpingssamtale før det meldes brudd. Narkotikaprogram med domstolskontroll, hvor målgruppen har omfattende rusavhengighet, har varighet over flere år og jevnlig oppfølging av helsetjeneste og skole. Reaksjonssystemet er fleksibelt hvor domfelte gis nye sjanser, men ikke ubegrensede ved brudd på rusforbudet, og i kombinasjon med å ikke følge opp de øvrige delene av programmet

Utvalget bør vurdere kriminalomsorgens reaksjonssystem ved brudd på rusforbudet

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ber utvalget i sitt arbeid om å vurdere reaksjonssystemet og konsekvensene av brudd på rusforbudet i straffegjennomføring i fengsel og i samfunn, med bakgrunn i at en høy andel rusavhengige møtes med strenge og ulike sanksjoner ved bruk av rusmidler. Rammene og praksis bygger på straffegjennomføringsloven, forskrift og ikke minst retningslinjer til loven. Det bør vurderes om de sikkerhetsmessige vurderingene bør være mer individuelle og mindre rutinemessige ved oppfølging av reaksjoner og konsekvenser av rusforbudet.

Kriminalomsorgens skal sikre samfunnsvernet og sørge for ro, orden og sikkerhet under straffegjennomføring og er derfor ulik samfunnet for øvrig. Vårt samfunnsoppdrag er å foreta sikkerhetsmessige vurderinger som kan verne samfunnet i tillegg til å forbygge ny kriminalitet.

Det vil etter vår vurdering være nødvendig å opprettholde rusforbudet i fengsel og ved oppmøte i samfunn for å hindre bruk av og innførsel av rusmidler. Samtidig ber vi utvalget vurdere om reaksjonssystemet og konsekvensene av brudd på rusforbudet bør endres eller lempes på som følge av at rusavhengige, i følge regjeringens forebyggings- og behandlingsreform skal møtes med hjelpetiltak framfor straffende elementer. Kriminalomsorgen skal også speile samfunnet på tross av de spesielle rammene vi er underlagt. Vi bør tilstrebe en harmonisering med de øvrige strafferettsetatene og samarbeide med helsetjenesten.

Det antas at en lemping av reaksjonssystemet vil kunne øke risikoen for innførsel og bruk av rusmidler og skape utrygghet i fengsel for medinnsatte og for ansatte. I straffegjennomføring i samfunn er krimiaiteten også ofte rusrelatert og rusfrihet ved oppmøte er en viktig del av forpliktelssene for å kunne gjennomføre straffen i frihet. Bruk av rehabiliterende tiltak som russamtaler, rusprogram, opphold i rusmestringsenheter og oppfølging av helsetjenesten, vil evt. kunne motvirke en økning av rusmiddelbruk. En lemping av straffende elementer for rusavhengige vil likevel kunne fordre nye virkemidler og et annerledes reaksjonssystem og konsekvenser ved brudd på rusforbudet. Det vil videre kreve et nært samarbeid mellom

kriminalomsorgen og helsetjenesten for å skille de rusavhengige fra andre innsatte uten rusproblem, som også kan bruke rusmidler i fengsel. Vi vurderer det slik at det vil være svært ressurskrevende å kartlegge om en domfelt/innsatt er «rusavhengig» eller ikke, uavhengig av hvilke kriterier som legges til grunn.

Med hilsen

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Heidi Bottolfs
avdelingsdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.