

Justis- og  
beredskapsdepartementet

Oslo, 13. May 2020

## HØRINGSUTTALELSE FRA JUSSBUSS TIL HØRING OM REFORMUTVALGETS INNSTILLING NOU 2019:26 – FRA STRAFF TIL HJELP

### Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. I 2019 behandlet vi totalt 5892 henvendelser, herunder 1022 henvendelser om straffegjennomføring. På bakgrunn av våre erfaringer ønsker vi å knytte noen kommentarer til rusreformutvalgets utredning.

### Overordnet om rusreformen

Bruk av straff har klare negative konsekvenser for rusbrukeren, samtidig som den preventive effekten på bruksnivå er liten. Jussbuss støtter derfor utvalgets foreslåtte avkriminalisering av befatning med narkotika til eget bruk. Vi ønsker likevel å knytte enkelte merknader til reformutvalgets syn og dets foreslåtte modell som berører innsatte i fengsel samt reformutvalgets foreslåtte beslagshjemmel. Oppsummert mener vi at:

- Innsatte som soner i rusmestringsenheter eller ved behandlingsinstitusjon etter strgjfl. § 12 bør ikke fratras plassen som følge av avdekket bruk av ulovlig rusmidler
- Ved identifisert ulovlig narkotikabruk hos en innsatt, bør vedkommende pålegges oppmøte for rådgivningsenheten
- Strgjfl. § 40 bør ikke kunne anvendes for å ilegge reaksjon på narkotikabruk i fengsel
- Den foreslåtte ordningen som skal gi mulighet til å få lempet gjeld til det offentlige må understøttes gjennom endringer i forskrift om Statens innkrevingsentral, og økonomiske rådgivningsinstanser må gis kompetanse til å bistå skyldner med å forhandle med både staten og private kreditorer
- Politiloven § 9 a fjerde ledd bør inneholde et unntak fra politiets beslagsadgang dersom det er grunn til å anta at brukeren vil begå vinningskriminalitet eller selge seksuelle tjenester for å skaffe til veie en ny brukerdose

### Merknader til punkt 10.5.2 og 10.5.3 vedrørende henholdsvis straffegjennomføring ved rusmestringsenheter og soning i behandlingsinstitusjon etter strgjfl. § 12

I punkt 10.5.2 og 10.5.3 vedrørende henholdsvis straffegjennomføring i rusmestringsenheter og soning i behandlingsinstitusjon etter strgjfl. § 12, viser utvalget til at de er kjent med at innsatte som soner ved disse steder vil kunne fratras plassen dersom det avdekkes bruk av rusmidler. Dette synet samsvarer med Jussbuss sine erfaringer. Å fratras plassen er svært uheldig for den innsatte. Slik vi ser det, knytter ulovlig rusbruk seg i hovedsak til avhengigheten og sykdommen til den innsatte, og ikke nødvendigvis til mangel på motivasjon. Innsatte som har fått tilgang på behandlingsplass bør



derfor vernes. Eventuelle tilbakefall bør ikke føre til tap av plass, men heller tettere oppfølging av helsepersonell og Kriminalomsorgen.

### **Merknader til punkt 14.2.4 Kriminalomsorgen**

#### Behovet for påleggshjemmel innenfor Kriminalomsorgen

Utvalget stiller i pkt. 14.2.4 spørsmål ved om Kriminalomsorgen, i de tilfeller hvor det identifiseres narkotikabruk hos en innsatt, bør kunne pålegge vedkommende oppmøte for rådgivningsenheten som inngår i utvalgets foreslåtte modell. Til dette konkluderer de med at det ikke foreligger behov for en påleggshjemmel. Jussbuss er uenig i utvalgets konklusjon og mener et pålegg om oppmøte for en rådgivningsenhet ved ulovlig bruk av rusmidler i fengsel bør være utgangspunktet. Grunntanken bak rusreformen er å fjerne en straffetrussel og i stedet tilby hjelp, behandling og oppfølging. Et pålegg om oppmøte for en rådgivningsenhet er et godt alternativ og et skritt i riktig retning mot å oppfylle en slik ambisjon.

Vi understreker at det ved et pålegg om oppmøte for rådgivningsenheten ikke skal ligge et tvangselement, verken hva gjelder videre behandling eller evt. reaksjoner ved unnlatt oppmøte. Om selve møtet mellom personen og rådgivningsenheten skriver utvalget i punkt 2.1 at "innholdet i møtet mellom personen og rådgivningsenheten vil bero på hvorvidt personen selv ønsker rådgivning eller annen oppfølging for sin rusmiddelbruk eller andre omstendigheter i personenes liv som har en tilknytning til rusmiddelbruken. Møteplikten er ment å tydeliggjøre at bruk av narkotika fortsatt er ulovlig, mens selve møtet er tenkt å danne grunnlag for at personen får hjelp og oppfølging dersom det er behov for det. Personen vil også få informasjon om potensielle konsekvenser og risikofaktorer forbundet med rusmiddelbruk".

Vi er enige med utvalget i at personer som ikke aksepterer tilbud om helse- og veldferdstiltak, ikke skal ilegges noen form for sanksjoner. Det er viktig at møtet for rådgivningsenheten ikke oppfattes som en form for tvangsbehandling, men heller et tilbud om hjelp. Enkelte innsatte vil ikke benytte seg av et slikt tilbud. For de tilfeller hvor den innsatte unnlater å møte opp, bør rådgivningsenheten så langt som mulig forsøke å etablere kontakt med vedkommende. Lykkes de ikke med dette, skal det likevel ikke ha noen strafferettslig konsekvens.

Hva gjelder oppfølging overfor ulovlig rusmiddelbruk følger en mer hjelpeorientert tilnærming også av KDI-rundskriv 12/2014 *Retningslinjer for bruk av russamtalen som alternativ til reaksjon etter Straffegjennomføringsloven § 40*. Her legges det til grunn at innsatte som bryter rusforbud i fengsel som hovedregel skal bli tilbudt en russamtale fremfor å møtes med sanksjoner og straff. Dette innebærer at dersom den innsatte har avlagt en positiv urinprøve, har erkjent bruk av rusmidler og er motivert for rehabilitering, skal vedkommende som hovedregel få tilbud om russamtale som et alternativ til reaksjon i medhold av strgfjl. § 40.

Jussbuss er imidlertid kjent med at det foreligger sprikende praksis blant fengslene i hvordan de håndterer brudd på rusforbudet. Dette er et direkte utslag av det skjønnet som straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk åpner for. Vi mener at nåværende praksis er en for dårlig garanti for tilstrekkelig god helseoppfølging.

At fengslene har ulik praksis ble også fremhevet i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler.<sup>1</sup> I rapporten konkluderes det med at blant annet ulik organisering i fengslene legger opp til svært ulik praksis for hvordan helsetjenesten følger opp isolerte innsatte. Vi mener funnene har overføringsverdi til spørsmålet om oppfølging av rusmisbruk i fengsel og at det fremhever behovet for en påleggshjemmel. Dette blir satt på spissen

---

<sup>1</sup> Sivilombudsmannens særskilte melding, juni 2019, kap. 10

når utvalget oppfordrer til samarbeid mellom Kriminalomsorgen og fengselshelsetjenesten i slike tilfeller, mens dagens situasjon er at helsetjenestene ikke når de innsatte i tilstrekkelig grad.<sup>2</sup>

En påleggshjemmel vil i disse tilfeller kunne bøte på ulikhetene ved å bidra til en lik praksis blant fengslene samt sikre større grad av forutberegnelighet for de innsatte og ansatte. Videre vil en slik tilnærming representere et skifte fra det pønale til det helsefremmende og dermed også være i tråd med rusreformens målsetning.

#### Vern mot fortsatt bruk av strgjfl. § 40

Utvalget hevder at ved vurderingen av behovet for en påleggshjemmel må det tas hensyn til eksisterende muligheter for sanksjoner og andre tiltak innenfor Kriminalomsorgen. I denne sammenheng nevnes reaksjonsadgangen som strgjfl. § 40 åpner for. Strgjfl. § 40 gir Kriminalomsorgen adgang til å reagere på blant annet ulovlig rusmiddelbruk, med ulike disiplinærtiltak som kan innebære vesentlig endrede soningsvilkår. Fengslene er i en særstilling hva gjelder viktigheten av et miljø som er mest mulig fritt for rusmidler, av hensyn til sikkerheten og til innsatte som har utviklet eller står i fare for å utvikle problemer med rusmidler. Vi mener likevel at fortsatt bruk av disiplinærtiltak etter § 40 i disse tilfeller vil stride mot reformens hensikt og virke kontraproduktivt på selve formålet. En slik adgang vil bygge opp om et strafferegime som vil representere en vesentlig forskjellsbehandling fra samfunnet ellers, hvor nettopp avkriminalisering av de samme tilfeller foreslås. Reformen må altså vedtas med tilsvarende endringer i straffegjennomføringsloven for å unngå slik forskjellsbehandling.

Vi erfarer at fengslene i enkelte tilfeller tar i bruk isolasjon som disiplinærreaksjon i tilfeller hvor det blir avdekket narkotikabruk. Dersom formålet med rusreformen er en styrking av helse bør det ikke være rom for å bruke isolasjon som sanksjonsmiddel. Blant målsetningene som kommer til uttrykk i utvalgets mandat er en ruspolitikk med mål om skadereduksjon og begrenning av skadevirkninger. Det er i dag godt dokumentert at kortvarig, så vel som langvarig, isolasjon, kan ha store skadevirkninger på den som blir utsatt for det. Altså vil vedvarende bruk av isolasjon overfor innsatte med rusproblemer direkte motarbeide det uttalte målet med rusreformen. Vi mener derfor at det ikke bør være adgang til å isolere innsatte i tilfeller hvor det identifiseres rusmiddelbruk.

#### **Merknader til punkt 18.5.2 Forslag til lemping av gjeld i forbindelse med gjennomføring av behandling for rusproblemer**

Jussbuss møter gjennom vår saksbehandling klienter som opplever gjeldsproblemer som svært tyngende. Problemene består i å få oversikt over gjeldssituasjonen og få kreditorene til å godta løsninger som vil føre skyldner ut av den onde gjeldssirkelen. Jussbuss deler utvalgets syn på at gjeldsproblemene er et hinder for tilbakeføring til et liv utenfor rusen. Økonomi er en bærebjelke i livet, og er helt avgjørende for om man ikke faller tilbake til rusproblemer og kriminalitet.

Vi er derfor svært positive til forslaget om muligheten til å få lempet gjeld til det offentlige dersom skyldner gjennomfører behandlingstiltak. Vi er enige i at ordningen er egnet til å legge til rette for rehabilitering og motivere rusavhengige til å gjennomføre behandling. Den foreslåtte ordningen er et godt tiltak for å bidra til at den totale gjeldsbyrden reduseres for personer som er varig ute av stand til å betjene sin gjeld, og som samtidig er i en rehabiliteringsprosess.

Det klare utgangspunkt er at skyldnere skal betale ned gjelden sin. Realiteten er allikevel at mange sliter med å betale. En del av gjeldsproblematikken våre klienter møter er at Statens innkrevingssentral (SI) sjeldent er åpen for å forhandle frem løsninger med skyldner. På mange områder mangler SI rettslig kompetanse til å forhandle, og oppleves som en svært tøff kreditor. Det

---

<sup>2</sup> Se blant annet Sivilombudsmannens siste besøksrapport fra Oslo fengsel.

innebærer at de som har betalingsvilje, men ikke betalingsevne på statens premisser, ikke får muligheten til å forhandle frem løsninger som kan hjelpe skyldner ut av gjeldsproblemene.

Forutsetningene for at ordningen skal fungere er derfor at forskrift om Statens innkrevingsentral endres slik at skyldner får en reell mulighet til å forhandle med Staten. Det offentlige må få klare regler og retningslinjer for i hvilke tilfeller Staten skal forhandle med skyldner, hvordan forhandlingen skal skje og hvilke krav Staten kan fremme.

En ordning som den foreslåtte skal etter utvalgets syn heller ikke være til hinder for at det inngås privatrettslig avtale om ettergivelse av gjeld. Dette støtter Jussbuss. Vi erfarer imidlertid i vår saksbehandling at forhandling med kreditorer ofte er en for omfattende og krevende prosess til at enkeltpersoner med eksempelvis rusutfordringer klarer det på egenhånd. Det må legges til rette for at skyldnere som ikke klarer å forhandle med kreditorer på egenhånd får hjelp.

Et forslag er at instanser som Økonomisk rådgivning NAV gis kompetanse til å bistå skyldner med å forhandle med både staten og private kreditorer. Ordningen bør også gis flere ressurser, slik at instansene faktisk klarer å bistå samtlige personer med gjeldsproblemer. Dette kan virke preventivt, ved at personer med påbegynnende gjeldsproblemer kan komme ut av uføre før det går skikkelig galt.

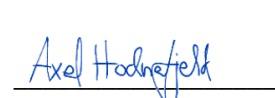
#### **Merknader til punkt 22.4.1 Merknader til ny § 9 a om visitasjon av person, gjenstand eller oppbevaringssted**

Reformutvalgets foreslåtte beslagshjemmel i politiloven (politil.) § 9 a fjerde ledd vil kunne bidra til å opprettholde den stigmatiseringen som rusreformen har til hensikt å redusere, se reformens pkt. 14.3.2.1 tredje avsnitt. En slik beslagspraksis vil bidra til å skape sosial ulikhet, ettersom den rammer brukere som er svakere stilt økonomisk hardere. For disse kan det bli mer utfordrende å erstatte brukerdosen. Den foreslåtte lovhjemmelen åpner for at politiet vil kunne sette tungt rusavhengige i en utsatt situasjon gjennom beslag av deres brukerdoser. En slik praksis vil, som utvalget påpeker i pkt. 14.3.2.4, kunne medføre at noen rusavhengige vil føle seg tvunget til å blant annet begå vinningskriminalitet eller selge seksuelle tjenester for å kunne erstatte den beslaglagte brukerdosen.

Jussbuss mener på bakgrunn av dette at det bør revurderes å innta et unntak fra beslagsadgangen i politiloven § 9 a for brukergruppen beskrevet ovenfor

Med vennlig hilsen

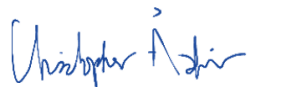
For Jussbuss v/fengselsgruppa



Axel Hodnefjeld



Rita Paramalingam



Christopher J. J. Åsheim



Grethe K. Olsen



Frida O. Marthinussen



Lima Rezaei



Amalie S. B. Larsen



For Jussbuss v/husleie- og gjeldsgruppa

Andreas Heio

Christoffer Saltnes Gundersen

Ellen Bennin Brataas

Line Utne Norland

Ole Martin J. Slyngstadli

Mari Storholt

Siri Brækhus Haugsand

Inger Johanne D. Heggdal

Petter Dines Olsen