

**LUNDS UNIVERSITET**

**Socialhögskolan**

Komparativ Socialpolitik SOL 061

och Socialt arbete med Missbrukare SOL 065

Höstterminen 2002

# ***THE SUBSTANCE ABUSE AND CRIME PREVENTION ACT OF 2000***

*EN STUDIE OM BEHANDLING SOM ETT ALTERNATIV TILL  
FÄNGELSEVÅRD*

Författare: Maria Heintz  
Nina Gustafsson

Handledare: Lars Harrysson

## *Abstract*

They have in California, USA, enacted an Act, the Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000, (SACPA). Our purpose with this essay was to get a better knowledge about SACPA and how the Act was put in practice by the different affected professions.

Through illustrating the Act's intentions from out of a historical, political and socioeconomic perspective we have tried to present the view the affected professions have on drug addiction and treatment. We have also tried illustrating the methods the affected professions work out of in practice with criminal addicts. To do this we have interviewed a Commissioner, Health Care, Probation and treatment facilities. The results we have seen was that the intentions of SACPA is to enhance public safety by reducing drug-related crime and preserving jail and prison space for violent offenders. To do this the Act provides community-based substance abuse treatment programs for non-violent defendant charged with simple drug possession or drug use offenses.

From studying the intentions and the methods the professions used we could draw the conclusion that they have a view that treatment is a better option than jail for criminal addicts. Thus the view was that the drug addiction was the primary problem needed to be treated and the actual criminal behavior was the secondary problem.

<b>Innehållsförteckning</b>	<b>sid.</b>
<b>Förord</b>	2
<b>1. Inledning</b>	3
1.1 Syfte och problemformulering	4
1.2 Metod och Urval	4
1.2.1 Metoddiskussion	4
1.2.2 Val av intervjupersoner	4
1.2.3 Den insamlade informationens tillförlitlighet	5
1.2.4 Etiska aspekter	6
1.3 Definition av begrepp	6
1.4 Fortsatt framställning	7
<b>2. The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000</b>	7
2.1 Bakgrundshistoria	7
2.2 Grundläggande fakta kring SACPA	10
2.2.1 Vem är berättigad att få behandling inom SACPA?	11
2.2.2 Förloppet från dom till frigivning inom SACPA	11
2.2.3 Lyckad behandling = frigivning	13
<b>3. Implementering och SACPAs intentioner</b>	14
3.1 Implementering	14
3.2 Vilka är SACPAs intentioner?	16
<b>4. Synen på missbruk- Varför är behandling bättre än fängelse?</b>	19
4.1 Studier om behandling istället för fängelse	19
4.2 Syn på missbruk	22
4.3 Tvång	23
4.3.1 Tidigare studier	23
4.3.2 SACPA som tvångsåtgärd	24
4.4 Återfall	25
<b>5. Arbetet i praktiken</b>	27
5.1 Rättsväsendet	27
5.1.1 Domare	27
5.1.2 Probation	28
5.2 Health Care Agency	29
5.3 Behandlingsinstitutionerna	30
5.4 Samarbetet	31
<b>6. Sammanfattning och avslutande diskussion</b>	32
<b>Källförteckning</b>	38
<b>Bilaga 1: Intervjuguide</b>	
<b>Bilaga 2: the Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000</b>	

## **Förord**

Denna uppsats har tillkommit inom ramen för kurserna ”Socialt arbete med drogmissbruk” och ”Komparativ social politik” vid Socialhögskolan i Lund hösten 2002.

Arbete med uppsatsen har delvis bedrivits i Kalifornien, USA, där vi samlade material i form av litteratur och intervjuer.

Vi skulle vilja tacka alla som har hjälpt oss att göra verklighet av denna uppsats. Speciellt vill vi tacka Lori Phelps, som med stort engagemang och enormt intresse tog emot oss och lät oss ventilerat våra problem och åsikter. Utan Lori skulle vi inte heller ha fått tillgång till biblioteket och den litteratur vi behövde.

Vi vill också tacka de intervjupersoner som med stort intresse ställde upp på intervjuer även om de inte hade mycket tid över. Commissioner Larsch, Connie Havens, Linda Hartung, Mary Hale, Philip Plotkin, Jennifer Barrett, Colleen Chapman och sist men verkligen inte minst Paul Varin.

Vi vill tacka vår handledare, Lars Harrysson, för idogt e-mailande trots sin resa samt för den guidning och stöd han har gett oss under arbetets gång.

Malmö i december 2002

*Maria Heintz Nina Gustafsson*

## 1 Inledning

Missbruk av droger orsakar omfattande problem i många länder och gör anspråk på en stor del av samhällets resurser. Olika länder använder sig av olika metoder för att minska problemomfattningen. I Kalifornien, USA, har man sedan juli 2001 instiftat en ny lag, The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000. Vidare i framställningen kommer vi att referera till lagen med förkortningen, SACPA. Denna lag medför en möjlighet för kriminella missbrukare att välja behandling istället för att avtjäna ett fängelsestraff. Detta gäller icke-våldsamma brottslingar som är dömda för ringa narkotikabrott, det vill säga innehav av narkotika för eget bruk och/eller under påverkan av olagliga narkotikaklassade preparat. Narkotikapolitiken i Kalifornien utgår från ett restriktivt synsätt, där drogkonsumtion och drogrelaterade brott medför stränga påföljder. Ett stort problem i Kalifornien är de överfulla fängelseanstalterna samt de höga kostnaderna för att bedriva dessa. I juni 1999 hade Kalifornien 19,743 intagna på grund av ringa innehav av droger, vilket var 12.2 % av den totala populationen i fängelserna (California Department of Corrections, 1999). Ringa innehav, dvs. innehav för eget bruk, är en av de brott som kan leda till behandling inom SACPA. Ekonomiska kalkyleringar som gjorts visar att behandling är ett billigare alternativ för samhället (LAO, 2002). Detta tordes vara ett av de bidragande argumenten för att 61 % av Kaliforniens röstberättigade röstade för en lagförändring.

Förhoppningen med lagen är att kunna omfördela resurser från fängelsevård till missbruksbehandling. Synen på den kriminella missbrukaren är att själva missbruket är det primära problemet och kriminaliteten sekundärt, eftersom det anses att kriminalitet i många fall är en del av missbruksbilden. Genom att komma åt det primära problemet genom behandling minimerar man också risken att det sekundära problemet fortsätter, dvs. brottsbanan. Detta gynnar samhället både ur en ekonomisk och social aspekt. Även i Sverige för vi en restriktiv narkotika politik med kriminalisering av missbruk som följd. Detta ses som en åtgärd för att minimera narkotikans skadliga effekter på samhället.

Vår personliga uppfattning är att fängelsestraff inte är det bästa sättet om man vill råda bot på narkotikaproblemet och dess konsekvenser. Vi anser att drogproblematiken måste ses ur ett större perspektiv, både samhälleligt och individuellt. Därför fann vi att det var intressant att titta närmre på SACPA, eftersom Kalifornien kombinerar en restriktiv narkotikapolitik med

en alternativ åtgärd, behandling, för att komma till rätta med drogproblematiken och dess konsekvenser. Vi har valt att fördjupa oss i vad lagen egentligen går ut på och hur olika professioner berörs och arbetar utifrån SACPA.

## **1.1 Syfte och problemformulering**

Syftet med denna uppsats är att få en ökad kunskap om ”The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000” (SACPA) och dess tillämpning i praktiken.

Genom att belysa lagens intentioner utifrån ett historiskt, politiskt och socioekonomiskt perspektiv ämnar vi synliggöra inställningen till missbruk och problematiken kring detta för att kunna skapa samt erhålla en bild av SACPA. Vi ämnar dessutom lyfta fram de metoder de berörda professionerna använder i arbetet med den kriminella missbrukaren.

## **1.2 Metod och urval**

### **1.2.1 Metoddiskussion**

För att genomföra vår undersökning åkte vi till Orange County, Kalifornien, USA där vi spenderade en månad. Under denna period genomförde vi intervjuer, besökte berörda institutioner samt agerade som observatörer. De institutioner vi besökte var rättsväsendet, Probation Department, Health Care Agency samt två behandlingshem. Vi använde en intervjuguide som hjälpmedel för våra intervjuer (se bilaga 1). Vid behov kompletterades dock intervjuguiden med frågor som genererades allt eftersom situationen krävde det. Vi har dessutom använt oss av sekundär data bestående av relevant litteratur för området. Några av de teorier vi använder redogörs mer utförligt för än andra, medan vissa endast används som ett analytiskt verktyg. De teorier vi i huvudsak använder oss av är Sannerstedts teorier kring implementeringsprocessen, Goldbergs stämplingsteori samt Foucaults maktperspektiv.

### **1.2.2 Val av intervjupersoner**

För att få fram objektiva bilder av arbetet kring SACPA och se dess variation har vi intervjuat SACPAs aktörer, vilka är rättsväsendet socialtjänst samt behandlingshem. I urvalet av intervju personer har vår strävan varit att få en sammansättning av informanter som representerar de olika berörda professionerna kring SACPA. Intervjuerna utfördes under perioden november 2002. Vi tog kontakt med informanterna dels genom Internet/e-mail hemifrån innan vi reste,

dels genom telefonkontakt på plats. Vi presenterade oss själva som blivande social arbetare från Sverige och förklarade vårt arbete och syfte.

Vi tog kontakt med en försvarsadvokat som hänvisade oss vidare till *Commissioner Larsch*, vars ställning som ledande ”domare” inom SACPA utgjorde en viktig del för vårt fortsatta arbete. Vi fann att de berörda professionerna lättare ställde upp på intervju då vi nämnde att vi träffat Commissioner Larsch.

*Lori Phelps*, PhD i psykologi vid CSUF<sup>1</sup>, visade sig också vara en givande kontakt. Genom e-mail korresponderade vi en månad innan avresan. Lori Phelps visade ett stort engagemang och intresse i vårt arbete och blev en viktig diskussions partner. Genom Lori Phelps fick vi kontakt med Probation Department. Trots hög arbetsbelastning tog de emot oss för en intervju. Gemensamt för våra informanter var hög arbetsbelastning och tidsbrist. Trots detta visade alla informanter stort intresse för vårt arbete. Den första kontakten med de övriga informanterna skedde via telefon. Dessa är personal på Health Care Agency, Phoenix House samt Hope House. Vårt val av behandlings alternativ baseras på att dessa var ”county contracted” dvs. de har ett avtal med kommunen, vilket är ett måste för att få lov att ta emot SACPA klienter. Vidare är båda behandlingshemmen etablerade behandlings alternativ och tar de emot både kvinnor och män.

Alla intervjuer är inspelade på band och är nerskrivna i sin helhet. Informationen från informanterna har vi fritt översatt från engelska till svenska när vi använder dem löpande i texten. När vi citerar informanterna har vi dock valt att göra det i originalspråk. Intervjuerna har ungefär tagit en timme att genomföra, med variation från trettio minuter till två timmar. Vid samtliga intervjuer var de två uppsatsförfattarna närvarande. En av oss ställde frågor medan den andra fungerade som observatör. Om observatören undrade över något var det fritt att göra ett inlägg i samtalet. Vi varvade mellan att vara intervjuare och observatör.

### **1.2.3 Den insamlade informationens tillförlitlighet**

En svaghet som vi inte kan bortse från är att engelska inte är vårt första språk samt vår ovana att fungera som intervjuare. Det kan därför under insamlandet av informationen ha uppstått en viss grad av feltolkning samt syftningsfel. Vi vill även poängtera att samtliga informanter är högt uppsatta personer inom deras professioner. Därför kan våra informanter ha givit oss en

---

<sup>1</sup> CSUF-California State University Fullerton

ensidig bild av SACPA. Då anställda och deras chefer inte alltid har samma bild av verkligheten försökte vi att få till stånd intervjuer med deras anställda vilket vi inte lyckades med för att våra informanter ansåg att arbetsuppgiften var deras.

#### **1.2.4 Etiska aspekter**

Vi fick förfrågan om vi var intresserade av att intervjua SACPA klienter Vi avböjde dock denna förfrågan eftersom vi ansåg att detta inte var relevant för uppsatsens syfte. En annan bidragande orsak till detta beslut är den etiska aspekten, vi anser inte att vi besitter den kunskap och kompetens som krävs för att efter intervjuerna fånga upp klienterna när vi endast träffar dem under en begränsad period. Vi har istället valt att intervjua endast professionella personer kring SACPA.

### **1.3 Definition av begrepp**

#### **Missbruk**

Vad som definieras som missbruk varierar beroende på vad olika aktörer har för synsätt på drogproblematiken. Missbruk definieras inom det prohibitionistiska synsättet som: ”Allt som inte är medicinskt bruk av narkotika är missbruk.” (Goldberg, 2000, s.250). Vi kommer att använda oss av denna definition av missbruk då SACPA härstammar ifrån ett prohibitionistiskt sätt att se på drogproblematiken.

#### **Olagliga narkotikaklassade preparat**

De preparat som klassificeras som olagliga enligt Kalifornisk lag återfinns i Health and Safety Code sections 11054-11058.<sup>2</sup>

#### **Probation**

Om en person i Kalifornien får en villkorlig dom placeras denne under ”Probation”, dvs. skyddstillsyn eller övervakning. Inom ramen för vår studie av SACPA används endast Probation Officers i betydelse av skyddskonsulenter.

---

<sup>2</sup> Health and Safety Code är den Kaliforniska lag som reglerar olika hälsoaspekter. För vidare studier av dessa sektioner se: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=hsc&group=11001-12000&fi...>



## **1.4 Fortsatt framställning**

För att få fram i vilket politiskt samhälleligt klimat lagen växte fram ur ämnar vi ge er en bild över historien bakom SACPA. Vi kommer att i kapitel två redogöra för SACPAs grundläggande fakta och därigenom lyfta fram vem som är behörig kontra vem som inte är behörig samt hur den övergripande processen från dom till frigivning fungerar.

När vi har rätt ut vad som står skrivit i lagen vill vi undersöka hur SACPA har implementerats samt vilka dess intentioner är, vilket vi redogör för i kapitel tre. För att belysa implementeringsprocessen har vi valt att använda oss av Sannerstedts teorier kring implementering som verktyg för att analysera vad informanterna har ansett vara lagens styrka och svagheter.

I kapitel fyra redogörs för några av de studier och teorier som gjorts kring kopplingen mellan narkotikaanvändning och brott samt varför behandling skulle vara ett bättre alternativ än fängelsestraff för kriminella missbrukare. Här använder vi oss av Goldbergs stämplingsteoretiska perspektiv för att synliggöra informanternas inställning till missbruk och dess relaterade problem. För att den kriminella missbrukaren enbart kan välja mellan behandling eller fängelsevård kan man se SACPA som en form av tvångsbehandling vilket vi också berör i kapitel fyra. En av de överträdelser som genom SACPA kan leda till olika konsekvenser är återfall in i missbruk. Detta anser vi vara intressant i diskussionen kring inställningen till missbruk och vi har därför valt att avsluta kapitel fyra med en kortare redogörelse för informanternas syn på återfall. Vi ämnar dessutom att lyfta fram de metoder de berörda professionerna använder i sitt praktiska arbete med den kriminella missbrukaren. Detta beskrivs utförligt i kapitel fem. I kapitel sex som är vårt sista och avslutande kapitel gör vi en sammanfattande analys av den information som framkommit i vår studie, där även utrymme ges för egna tankar och reflexioner.

## **2 The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000.**

### **2.1 Bakgrundshistoria**

För att förstå lagen och dess intentioner är det viktigt att titta på i vilket sammanhang lagen uppkom, det vill säga i vilket politiskt och samhälleligt klimat lagen växte fram. För att ge er

en insikt i hur drogpolitiken i USA ser ut idag vill vi först ge er en kort återblick i dess historia.

Sedan 80-talet har man i USA för ett krig mot droger, det så kallade "War on Drugs". Denna politik grundar sig i gamla amerikanska ideologier. Den tid i USAs historia då alkohol var lagligen förbjudet kom att kallas Prohibition<sup>3</sup>. Grundidén bakom prohibition idag är att narkotika utgör en allvarlig fara för samhället. Prohibitionisterna anser att med hjälp av en restriktiv narkotikapolitik ges det möjlighet att minska denna allvarliga fara. Numera för de flesta stater i USA en restriktiv narkotika politik med innebörden av att allt icke medicinskt bruk av narkotika är förbjudet. Grundläggandet för prohibitionistiskt tänkande är att så gott som alla människor är potentiella narkotika missbrukare och att missbruk är relaterat till efterfrågan. Om samhället har en tillåtande attityd bidrar detta till en ökning av personer som provar narkotika och att det därför är av största vikt att minimera tillgången. Människan betraktas härav som ett objekt i förhållandet till narkotikan och kan därför inte ges valet att ta droger eller att avstå, eftersom ett experimenterade av droger leder till en oförmögenhet att kunna avstå. Anledningen till detta är att drogernas kemiska verkningar är för starka. (Goldberg, 2000)

Goode (1997) anser att det finns två olika riktningar inom den prohibitionistiska diskursen med olika syn på effekten av kriminaliseringen av narkotika. Goode skiljer mellan den hårda/stränga riktningen och den milda/reducerande riktningen.<sup>4</sup> Den förstnämnda anser att narkotikamissbruket kan reduceras genom en kriminalisering av narkotikabruk, vilket är bland annat resonemanget bakom handlingsplanen "War on Drugs". Den bygger på argumentationen att en upptrappning av antalet arresteringar av brukare, missbrukare, langare och producenter samt införandet av längre fängelsestraff för dessa brott leder till att drogproblematiken kan besegras. Förespråkarna för den stränga riktningen anser att

drogproblematiken kan suddas ut eller drastiskt minskas till en tolerant nivå genom en ökning av arresteringar och fällande domar. Den milda riktningen anser att en kriminalisering av narkotikabruk i sig aldrig kan åstadkomma en total reducering eller eliminering av problemet. Dock anser de att det är viktigt att samhället sätter en gräns och visar ett ställningstagande. Vidare anser de att konsekvenserna av en legalisering av produktion, import, innehav, och

---

<sup>3</sup> Det engelska ordet to prohibit betyder att förbjuda.

<sup>4</sup> Dessa benämningar är fritt översatta från Goodes engelska, the hard or the strict and the soft or the moderate.

försäljning av narkotikaklassade preparat skulle leda till en större problemomfattning än det gör i dag. Detta då de anser att:

“If there were no laws or penalties against robbing or inflicting violence upon others, more people would engage in such behavior.” (Goode, 1997 s:45)

Den sistnämnda riktningen anser vi vara mer synlig i den narkotikapolitik som i dag förs i Kalifornien och som har möjliggjort SACPAs uppkomst. Företrädare för denna riktning anser inte att bestraffning i sig löser problematiken kring narkotika, utan att andra åtgärder krävs för att uppnå detta. Om syftet är att beseгра narkotikaproblematiken genom en kriminalisering av narkotikaanvändning anser de inte att bestraffning i sig kan åstadkomma detta mål. (Goode, 1997)

Den stränga inriktningen inom prohibitionismen har dominerat i amerikansk politik under den största delen av 1900-talet, bortsett från vissa undantag under 60- och delvis under 70- talet. Under senare delen av 70-talet och under 80-talet infördes lagar som betonade hårda fängelsestraff för narkotikabrott. Anledningen till detta var den markanta ökningen av droganvändande och överdoser under 60- och 70-talet. För att komma till rätta med narkotikaproblematiken intog man återigen en strängare prohibitionistisk syn på missbruk. Ökade anhållanden, åtalanden och fängelsestraff var de mest effektiva sätten att hindra narkotikaanvändandet och reducera brott relaterade till missbruk. Syftet var att få bort den missbrukande brottslingen från gatan. Det ansågs att den personliga utgiften för missbruket skulle bli ett för högt pris att betala för förstagångsförbrytare och de som gjort sig skyldiga till exempelvis ringa narkotikainnehav, om de hårda straffen även inkluderade dem, vilket skulle resultera i en minskning av dessa brott (Justice Policy Institute, 2000). Detta gjorde att man fängslade allt fler personer dömda för narkotikabrott vilket ledde till en tredubblad ökning av personer anhållna för narkotikabrott i USA under åren 1980 och 1997. Det finns indikationer på att antalet personer fängslade i USA kommer att överstiga 2 millioner under de närmaste åren. (Beatty m.fl., 2000)

Kalifornien har de senaste 20 åren haft en 250 % ökning av personer fängslade för narkotikabrott p.g.a. den restriktiva synen på narkotika, något som har gjort att Kalifornien idag leder USA: s ligan i antal personer fängslade för narkotikabrott (Justice Policy Institute,

2000). Orange County, vilken är en av Kaliforniens 58 counties<sup>5</sup>, har i sin tur flest personer i fängelse för ringa innehav av narkotika i jämförelse med övriga Kalifornien (Justice Policy Institute, 2002).

Den Kaliforniska restriktiva narkotikapolitiken har fört med sig konsekvenser på olika plan:

- a. fängelseanstalterna blev fyllda och saknar plats och utrymme för alla som blivit dömda för narkotikarelaterade brott.
- b. Kostnaderna för samhället har ökat.

Dessa konsekvenser har lett till ett sökande efter alternativa lösningar, där fokus sattes på behandlingsmetoder som ett mer effektivt alternativ till ett fängslande av missbrukare.

Som Barry R McCaffrey, Director of National Drug Control Policy säger:

“It is clear that we cannot arrest our way out of the problem of chronic drug abuse and drugdriven crime. We cannot continue to apply policies and programs that do not deal with the root causes of substance abuse and attendant crime.” (Beatty m.fl., 2000, s. 1)

Att bistå drogmissbrukare med behandling var för visso ingen ny företeelse i den amerikanska kampen mot drogmissbruk. Men, att beakta behandlingen som ett alternativ till ett fängelsestraff gav ett nytt sätt att arbeta efter. Det är just detta, att behandla själva problemet, inte symptomen, som är det nya tänkandet. En proposition (Proposition 36) lades fram av the California Campaign for New Drug Policies till den lagstiftande församlingen i Kalifornien 1999. Med en majoritet på dryga 60 % av Kaliforniens röstberättigade infördes lagen i Kaliforniens Penal Code<sup>6</sup> sektion 1210 år 2001 (California Campaign for New Policies, 2001).

## **2.2 Grundläggande fakta kring SACPA.**

The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000 (SACPA), kan tolkas som en sorts villkorlig dom med skyddstillsyn som innefattar behandling.

En person som antingen har blivit dömd eller erkänner sig skyldig till brottet kan bli kvalificerad för SACPA. Den som erkänt sig skyldig till ett ringa narkotikabrott kan genom SACPA välja att erhålla behandling istället för att avtjäna ett fängelsestraff. (SACPA, Section 3(a))

---

<sup>5</sup> Amerikansk motsvarighet till Sveriges kommuner

<sup>6</sup> Ekvivalent till Brottsbalken i Sveriges Rikes Lag

### 2.2.1 Vem är berättigad att få behandling inom SACPA?

Enligt SACPA är de personer som är berättigade för behandling:

“non-violent defendants, Probationers and parolees charged with simple drug possession or drug use offenses...” (SACPA, § Section (a))

De som är behöriga för att ingå i SACPA är således icke-våldsamma personer som är anklagade för innehav och eller bruk av narkotika. Vad som menas med icke våldsam är dels själva graden på brottet dels att den anklagade inte är en fara för andra.

De icke-våldsamma narkotikabrott lagen syftar på är beskrivna i SACPA Section 4 (a) och innefattar olagligt bruk, innehav eller transport för personligt bruk av olagliga narkotikaklassade preparat, samt narkotikaredskap så som pipor, sprutor etc.<sup>7</sup>

De som är dömda för ovan beskrivna narkotikabrott skall enligt SACPA Section 5 (a) erbjudas villkorlig dom med skyddstillsyn innehållande behandling. Förutom i de fall de enligt lagen anses som obehöriga.

De personer som utesluts från behandling inom SACPA är följande:

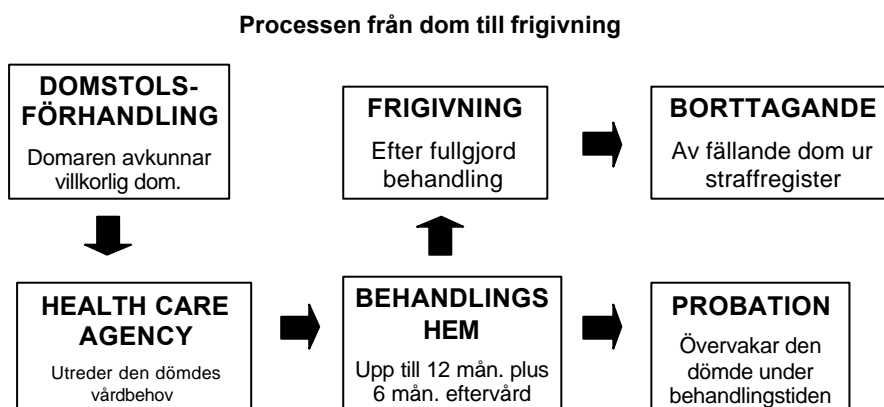
1. Personer som har blivit dömda för våldsbrott och eller har avtjänat fängelsestraff under de senaste fem åren.
2. Personer som tillsammans med det aktuella brottet begått ett icke-narkotikarelaterat brott.
3. Personer som använt ett vapen tillsammans med olagligt innehav eller bruk av kokain, heroin, amfetamin eller phencyclidine.
4. Personer som avslår behandling som en del av skyddstillsynen.
5. Personer som redan har blivit dömda till SACPA behandling två gånger och som anses inte kunna tillgodogöra sig någon giltig behandling.  
(SACPA Section 5(b) (1-5))

### 2.2.2 Förloppet från dom till frigivning inom SACPA

När vi nu har diskuterat och kommit fram till vem som kan få behandling och vem som inte kan få det vill vi ta er igenom den övergripande processen från dom till frigivning.

SACPA berör inte enbart de dömda och rättssystemet utan också andra institutioner så som socialtjänst och behandlingshem. De första aktörerna den dömda kommer i kontakt med är *domaren* och de försvarsadvokater samt åklagare som behandlar ärendet. Vi har i vår studie intervjuat en *Commissioner*, vars funktion kan liknas vid en domares. Det är denne som

avkunnar domen och som håller i avtalade prövningar under behandlingstiden. Domarens roll är alltså ganska liten i själva processen, men samtidigt en viktig sådan då han/hon ändå har det slutgiltiga ordet kring personens fortsatta situation. En av de viktigaste aktörerna i processen är *Probation Officers*.<sup>8</sup> Dessa skall övervaka den dömda medan denne är i behandling genom drogtestning, hembesök och rapporter från behandlingspersonalen. De skall också förse rätten med kvartalsrapporter från behandlingspersonalen och anhålla om upphävandet av skyddstillsynen vid otillåtna lagöverträdelser. Den mest centrala aktören är *Health Care Agency*, vars uppgifter kan liknas vid det arbete vår socialtjänst utför. Inom SACPA är Health Cares uppgift att utvärdera den dömdes behov av behandling och matcha detta behov med ett lämpligt behandlingsalternativ. Det är även deras uppgift att kontinuerligt utvärdera och förändra programmet så att det ska överensstämja med behovet. Den sista aktören är den som spenderar mest tid med den dömda, *behandlingspersonalen*. De innehar rollen som rådgivare, terapeuter, behandlare, motiverare etc. De innehar även rollen som övervakare dels genom att kontinuerligt rapportera till Probation, dels genom att drogtesta den dömda och anmäla överträdelser.



Figur 1

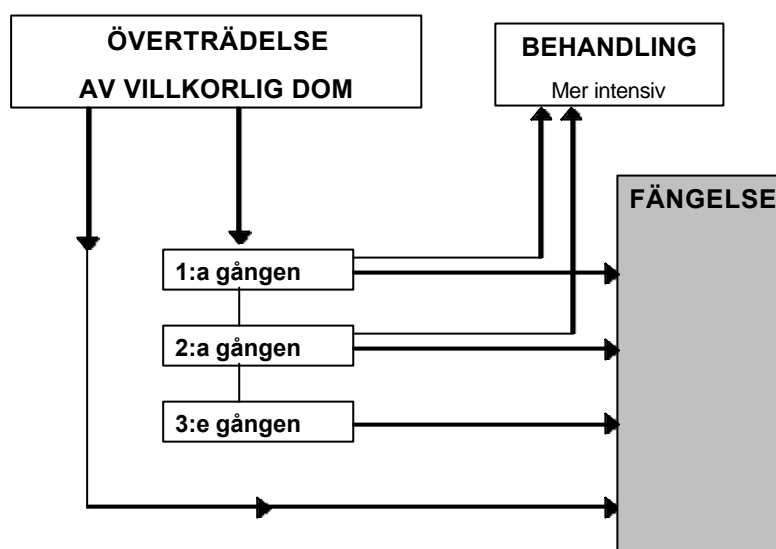
När en person blivit dömd och godkänd som deltagare i SACPA blir denne utredd och skickad till ett lämpligt behandlingsalternativ. Eftersom klienten har en villkorlig dom med skyddstillsyn så står klienten under övervakning, och blir kontinuerligt drogtestad dels av Probation Officeren dels av behandlingspersonalen. Visar sig drogtestet vara positivt, anses

<sup>7</sup> för att studera lagen närmare se Bilaga 2

<sup>8</sup> motsvarande i svensk översättning är skyddskonsulenterna

personen har överträtt den villkorliga domen. Sker denna överträdelse för första eller andra gången är klienten fortfarande behörig, men resultatet blir en intensifierad behandling. Sker detta för tredje gången anses inte klienten lämplig för fortsatt behandling inom SACPA. Resultatet av detta blir att klienten döms till det ursprungliga fängelsestraffet. I Kalifornien är det mellan 1-3 års fängelse för ringa narkotikabrott om det inte handlar om en tredjegångsförbrytare.<sup>9</sup> (SACPA, Section 5(e))

Händelseförloppet vid överträdelser



Figur 2

Om klienten blir anhållen för nya narkotikabrott under behandlingstiden anses dessa som överträdelse av skyddstillsynen enligt SACPA. (Section 5(e)) Om klienten inte fungerar i behandling kan behandlingspersonalen rapportera till Probation att de anser att klienten inte är passande för den behandling de bedriver. Probation kan vid de avtalade prövningarna ta upp detta inför domaren, som skall ta ställning till huruvida klienten skall fortsätta i nuvarande behandling eller förflyttas till en annan. (SACPA, Section 5 (c)(1-2)) Tiden för behandlingen motsvarar inte det befintliga fängelsestraffets längd utan är reglerad utifrån klientens behov. Behovet avgörs genom den utredning Health Care Agency gör. De klienter som har möjlighet att själva kunna betala en del av kostnaderna för behandlingen skall enligt SACPA göra detta (SACPA, Section 5(a)).

### 2.2.3 Lyckad behandling = frigivning

<sup>9</sup> Då gäller Kaliforniens "Three Strikes Law" vilken innebär att tredjegångsförbrytare automatiskt får 25 år till livstid oavsett brottsrubricering. (Zimring, 1999)

Enligt SACPA Section 5 (d) blir den dömda frigiven och hans/hennes fällande dom avskrivs ur straffregistret. Detta görs genom att klienten själv ansöker om en avskrivning av den fällande domen. Villkoret är att den dömda genomgått sin planerade behandling. ( SACPA Section 5 (d) )

### **3. Implementering och SACPAs intentioner**

#### **3.1 Implementering**

Sannerstedt (1991) lyfter fram olika problem som kan uppkomma i en implementeringsprocess. När projekt med många aktörer inblandade skall genomföras, är det många beslut som skall fattas för att projektet skall förverkligas. Risken är därför stor att någonting blir felaktigt under arbetets gång. Problemet med att genomföra politiska beslut på det sätt som var tänkt är välkänt. Många politiska beslut är svåra att i sin fullständighet omsättas i praktiken. Framst beror detta på att besluten hanteras inom flera organisatoriska nivåer. Beslutet omformas och dess intentioner och tillämpning förändras på vägen till dem som i praktiken ska genomföra beslutet. Den process varigenom beslutet omsätts till handling kallas implementeringsprocessen. (Sannerstedt, 1991)

Huvudaktörerna i SACPAs implementeringsprocess är personer inom rättsväsendet, socialtjänst samt inom behandlingsinstitutioner. Sannerstedt (1991) anser att beslut kan implementeras i samspel mellan olika aktörer. Aktörerna deltar i implementeringsprocessen av olika skäl, antingen på grund av sin position i organisationen eller på grund av ett intresse för beslutet. Eftersom de olika aktörerna har delvis överensstämmande, delvis oförenliga intressen, styrs arbetet kring implementeringen av problemlösande och förhandling. Detta kan påverka resultatet negativt och bidra till vissa vagheter i handlingsplanen. I sin tur kan detta leda till att de olika aktörerna tolkar handlingsplanen utifrån sina kunskaper och professionella intressen. Vilket kan leda till att genomförandet blir olika beroende på aktör. (Sannerstedt, 1991)

Under vår intervju med Mary Haley på Health Care framkom det att de olika professionerna har olika perspektiv på SACPA. Samtidigt betonade hon att alla berörda parter delade åsikten om att projektet skulle och måste fungera.

” [...] We all have our perspective. Probation have another perspective maybe not as optimistic, but they want it to work. We are very determined as Commissioner Larsch always been, to make this work.” (Mary Haley)



Vidare säger Commissioner Larsch att inte alla domare ser optimistiskt på SACPA.

” [...] Most judges don’t like it. It takes the power away.” (Commissioner Larsch)

Detta anser vi vara en fara ur ett rättsäkerhetsperspektiv, vilket även RAND cooperation<sup>10</sup> (Longshore, D., m.fl., 2000) har tagit upp som ett problem i sin forskning kring SACPA. Olika domare har trots allt olika uppfattningar och kan därigenom tolka innebörden av exempelvis frasen ”en fara för andra” annorlunda.

Att politiska beslut inte genomförs såsom beslutsfattarna avsett kallas enligt Sannerstedt (1991) implementeringsproblemet. Genom denna formulering utgår man från att beslut bör genomföras i enlighet med beslutsfattarnas föresatser och att det är politikerna som styr och förvaltningen, tillämparen, som genomför beslutet. Denna styrning kan ske på olika sätt. Direkt styrning innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne ska göra. Indirekt styrning innebär att beslutsfattaren istället för att tala om exakt vad som skall göras styr genom att organisera verkställandet genom tilldelning av resurser och regler för de tillvägagångssätt med vilket arbetet ska bedrivas.

Sannerstedt (1991) redogör för ett antal förutsättningar som bör uppfyllas för att implementeringen skall kunna genomföras utifrån beslutsfattarnas intentioner och på så sätt sedan kunna verkställas korrekt. För att kunna genomföra beslutet krävs det att resurserna är tillräckliga. Tid, pengar och personal är förutsättningar för att kunna realisera beslutet. Om någon eller några av dessa är otillräckliga eller bristande kan inte heller beslutet fullföljas som tänkt. (Sannerstedt, 1991)

Gemensamt för samtliga intervjupersoner var den ekonomiska aspekten. På frågan om de ansåg att de hade tillräckligt med resurser svarade informanterna:

”[...] We have very little money for all this.”  
(Commissioner Larsch)

”We will run short so there’s not enough resources”  
(Health Care)

”NO. Absolutely not. [...] Eventually they’re going to be at a point where it’s going to require more resources than we have and they [*already*] start to become ineffective. We need more money not less.”  
(Probation)

---

<sup>10</sup> RAND är ett forskningsinstitut i USA som bedriver mycket forskning och utvärderingar av aktuella ämnen.

”No, not anywhere near. But it’s better than nothing.”  
(Phoenix House)

De ekonomiska resurserna är en hörnsten i verkställandet och utförandet. Om dessa inte finns tillgängliga kan resultatet bli att målsättningen med lagen inte uppnås.

Ytterligare ett problem som framför allt Probation uttryckte var personal- och tidsbrist.

Genom SACPAs införande har Probation fått fler klienter än tidigare, medan antalet personal inte ökade i samma utsträckning. Detta ledde till ökat tryck på personalen på avdelningen.

”We’ve added 2 units in order to provide for prop. 36 clients. The reality is, I could use probably 4-5 [units] in order to have enough people to supervise [them], the caseloads are very high. So they don’t get enough time to go out and do enough homecalls and test them as often as they like.” (Probation)

Sannerstedt (1991) anser att det finns två aspekter på styrningen, dess reliabilitet och dess rationalitet. Reliabiliteten avser i vilken grad som tillämparen handlar i enlighet med beslutsfattarens styrning. Rationalitet handlar om i vilken grad de mål som beslutsfattaren eftersträvat uppnås. (Sannerstedt, 1991) Således spelar rationaliteten en roll i implementeringen av ett beslut dvs. huruvida målet som beslutsfattarna har lagt upp uppnås. I vissa fall vill beslutsfattaren bekämpa någon oönskad företeelse i samhället såsom brottslighet eller missbruk.

### 3.2 Vilka är SACPAs intentioner?

Genom att begrunda SACPAs intentioner kan vi se huruvida dessa överensstämmer med verkligheten.

The people of the State of California hereby declare their purpose and intent in enacting this Act to be as follows:

- a. To divert from incarceration into community-based substance abuse treatment programs non-violent defendants, probationers and parolees charged with simple drug possession or drug use offenses.(SACPA, Section 2(a))

Lagens intentioner är att överlag minska narkotikaanvändningen i samhället genom att erbjuda den kriminella missbrukaren behandling istället för fängelsevistelse. Denna sektion tycks ha orsakat en del förvirring, eftersom det på Proposition 36s officiella hemsida står skrivet att lagen gör det möjligt för icke-våldsamma *första- och andragångs* narkotikabrottslingar att få behandling istället för fängelse (<http://www.prop36.org/>). I

SACPA nämns inte hur många tidigare domar en lämplig kandidat för SACPA programmet får ha i sitt register. Däremot framkommer det att personen inte får ha några våldsbrotts domar de senaste fem åren samt att personen inte är lämplig då man redan har fått behandling inom SACPA två gånger tidigare (SACPA 1210.1 (b) (1), (5)). Därför tror de informanter som deltagit i vår studie att invånarna i Kalifornien inte är medvetna om att även tyngre kriminella missbrukare omfattas av lagen. Kring tiden för folkomröstningen gällande SACPA talades det endast om första- och andragångs förbrytare. Intressant för denna diskussion är att i Kalifornien har man samtidigt en "Three Strikes Law", vilket innebär att den dömd automatiskt får 25 år till livstids fängelse när denne blir dömd för sitt tredje brott. Möjligtvis är det härifrån Kaliforniens röstberättigade automatiskt har antagit att det måste vara första- och andragångs förbrytare som SACPA omfattar (Zimring, 1999).

Som framgår av Sannerstedts redogörelse av implementeringproblematiken bör vissa förutsättningar uppfyllas för att implementeringen ska fungera. En av dessa förutsättningar är att de som skall implementera beslutet inte skall kunna missförstå beslutsfattarens intentioner. Författarna av lagen ska vara tydliga i sin formulering så att den inte misstolkas.

"They [the legislators] had to go to the people of California and you have everyone vote on it, well that way you don't have lawmakers being responsible for being easy on crime because that's something they don't want to do. So we passes what they say: First and second time offenders should have the opportunity to have drug rehabilitation treatment. But the way the law was written it allows people that have third and second strikes. That means if I sentence them they'll get 25 to life. And they have bad history, bad background." (Commissioner Larsch)

Ur Commissioner Larsch ord kan det förstås att om inte SACPA fanns så skulle många av de åtalade han dömer till behandling idag få fängelsestraff i 25 år till livstid p.g.a. "Three Strikes Law". Denna aspekt tas även upp av de andra informanterna.

"I don't believe the people that wrote prop 36 necessarily intended the outcome that the voters believed they were voting for. The majority of people I speak to frequently thinks that prop 36 only apply to first time drug offenders. That is not at ALL what the law is and infact I was at a conference one day last week where it was all research people, PhD's and there was a woman presenting on prop 36, a PhD, and SHE had it wrong. So there's a big difference between what the reality is and who we're serving and who the people thought [we were serving].

Definitely the people I've talk to that are not in the field who voted for prop 36 thought they were voting for first time drug offenders. But that wasn't written in the law anywhere.

Reality is that these are very serious criminals with very long, lengthy history of addiction. With a lot of other criminal history in their background.” (Probation)

Som framgår av citaten ovan kan det konstateras att ett sådant implementeringsproblem som Sannerstedt talar om föreligger.

En annan intention med SACPA är att antalet personer fängslade för ringa narkotikabrott skall minskas, vilket i sin tur skall resultera i att fler fängelseplatser blir lediga och kan användas till våldsamma och grövre brottslingar (SACPA, Section 5(b)). En direkt effekt av detta är att färre fängelseanstalter behöver byggas. Sannerstedt (1991) anser att en förutsättning för att kunna uppnå det optimala målet är att de planerade åtgärderna från beslutsfattarna verkligen leder till de efterfrågade effekterna. Alltså, deras program måste byggas på en korrekt teori, eftersom även om reliabiliteten är uppfylld så kan inte rationaliteten uppnås om beslutet vilar på felaktiga antaganden om förhållandet mellan åtgärder och effekter. (Sannerstedt, 1991) Våra informanter tycks ha olika föreställningar huruvida antalet fängslade personer kommer att minska genom SACPA.

“One of the reasons is to reduce the number in jail. 64 %- 68 % in jail are involved in narcotic offenses.” (Commissioner Larsch)

Probation är dock av en annan uppfattning då de säger:

“There weren't a lot of people getting prop 36 now, going to prison for drug offenses anyway. They would get local time in Probation or maybe not as much time in prison.”

Vårt antagande är att Commissioner Larsch och Probation utgår från olika perspektiv. Genom sin yrkesroll innehar de olika erfarenheter som speglas i ovanstående citat.

Ytterligare en intention med SACPA är att spara samhällets ekonomiska resurser (SACPA, Section 3(a))

Ekonomiska undersökningar visar att den genomsnittliga kostnaden för institutionsbehandling är \$ 7,400 per person och behandlingsperiod (genomsnittligt 140 dagar) (SAMHSA, 1997). Motsvarande siffra för fängelsevård är \$ 25,600 per person och år (LAO, 2002). Detta gynnar Kaliforniens skattebetalare. Vi reagerade på dessa siffror, då de i svenska ögon kan förefalla som lite väl optimistiska. Vi har gått igenom en hel del källor för att kunna bekräfta giltigheten i siffrorna och i alla de dokument vi har tagit del av fann vi samma siffror. Därför

har vi tagit med dessa med reservation att de skiljer sig från svenska förhållanden då befolkningen i Kalifornien inte betalar en lika stor andel av behandlingen som för fängelsevård genom skatter. Behandlingshemmen är till största del finansierade genom olika privata medel och även genom välgörenhet så som skänkning av kläder, livsmedel etc. Även de informanter vi intervjuade bekräftade våra siffror:

“Well documented is that for every dollar you spend on treatment you save 7 dollars from incarceration. That is, for every 7 dollars spent in incarcerating you only spend one in treatment. It’s sufficient that way. Fiscally it makes sense.” (Health Care)

Genom att den kriminella missbrukaren genomgår en behandling istället för att fängslas, lämnas fler platser åt grövre brottslingar i fängelserna och staten undkommer utbyggnader av nya fängelseanstalter. Förhoppningen är även att kunna öka säkerheten i samhället då det anses att den drogrelaterade brottsligheten kommer att minska genom SACPA.

#### **4. Synen på missbruk- Varför är behandling bättre än fängelse?**

I detta kapitel ämnar vi diskutera kopplingen mellan missbruk och kriminalitet samt huruvida behandling kan vara ett bättre alternativ. På senare tid har antalet kombinerade metoder av behandling under skyddstillsyn ökat. Detta delvis på grund av att antalet missbrukare har ökat i fängelser och under skyddstillsyn (Kinlock m.fl., 1999). SACPA är ett resultat av detta. Avsikten är att minska missbruk och relaterad brottslighet genom att leda den kriminella missbrukaren till behandling istället för att ge denne fängelsevård.

##### **4.1 Studier om behandling istället för fängelse**

Enligt National Institute of Justice (2000) kan narkotikamissbruk direkt kopplas till kriminalitet. Missbrukare är i stor utsträckning involverade i kriminalitet. De anser att missbrukarens kriminella aktiviteter är beroende av hur långt gånget dennes missbruk är. Narkotikamissbrukare begår upp till 4 till 6 gånger fler brott under påverkan av narkotika (NIJ, 2000). Sannolikheten att individen återgår till att begå brott efter avtjänat fängelsestraff är större för missbrukande kriminella än för icke-missbrukande kriminella. Därför är det av intresse för rättssystemet att reducera missbruk och relaterad brottslighet genom behandling. (Satel, 1999)

Enligt Kinlock (1999) gjordes en av USA: s mest ambitiösa utvärderingar på området 1982 av Drug Abuse Reporting Project (DARP). Deras undersökning visade att institutionell behandling och öppenvårdsbehandling båda var överlägsna fängelsevård gällande en minskning av olagligt bruk av narkotika och relaterad kriminalitet. (Kinlock m.fl., 1999)

Data från National Institute of Justice's Arrestee Drug Abuse Monitoring (ADAM) visar att 2 av 3 misstänkta personer i Kalifornien testar positivt på åtminstone en drog vid häktning. Mer än 25 % av de intervjuade som satt häktade rapporterade behovet av behandling. Bland dem som var häktade för innehav av narkotika var det nära 40 % som rapporterade att de var i behov av behandling. (National Institute of Justice, 2000)

Goldberg (2000) diskuterar i boken *Narkotikan Avmystifierad* på vilket sätt en restriktiv narkotikapolitik påverkar narkotikakonsumenterna och han utgår ifrån ett stämplingsteoretiskt perspektiv när han förklarar missbrukets komplexitet. Goldberg anser att de straffrättsliga åtgärderna, vilka utgör konsekvenserna i en restriktiv narkotikapolitik, inte är ett effektivt medel i bekämpningen av narkotika. Vidare anser Goldberg att straff inte är till hjälp för dem som redan använder narkotika, då ett straff är ytterligare en stämpling och en bekräftelse av individens negativa självbild. Straff bidrar således inte till en förbättring utan snarare till en försämring av individens självbild vilket leder till att individen inte kommer ifrån narkotikan, kriminaliteten eller självdestruktiviteten. (Goldberg, 2000)

Missbruksbehandling har visats vara en effektiv metod för att reducera både missbruk och efterföljande kriminalitet. NTIES, National Treatment Improvement Evaluation Study, har gjort en del undersökningar där uträkningarna indikerade på att kriminalitet signifikant reduceras efter drogbehandling. NTIES studie visade på att häktningar för alla sorters brott reducerades med 64 % efter behandling. Drogmisbruket reducerades med ca. 50 % ett år efter behandlingen. Studien visade även ett ökat antal personer på arbetsmarknaden, minskat bidragsberoende och minskad hemlöshet. (California Legislative Analyst's Office, 1999)

National Institute of Justice (2000) refererar till tre studier som alla indikerade att klienter som genomgick behandling under minst tre månader visade en större reduktion i narkotikaanvändandet, jämfört med de klienter som genomgick behandling under en kortare period, oberoende av behandlingstyp (NIJ, 2000). Enligt Gerstein (1994) har en undersökning gjord av CALDATA, the California Alcohol and Drug Treatment Assessment, visat inte bara på att behandling reducerar droganvändning utan även på att desto längre behandling, desto

större reducering av droganvändande. Det samma gällde vid kriminalitet. Institutionsvård var den behandling som visade störst reducering, 50 %, i droganvändning och 74 % reducering av brott ett år efter behandling. (Gerstein m.fl., 1994)

Goode (1997) tar upp tre olika förklaringsmodeller till kriminalitet och missbruk i boken *Between Reason and Politics*. Dessa är ”förslavningsmodellen”, ”kriminalitetsmodellen” samt ”intensifieringsmodellen”.<sup>11</sup> Den första modellen är ”kriminalitetsmodellen”. Anhängare av denna modell anser att det är kriminella personer som blir missbrukare. De som stödjer denna modell anser att det är samma typ av personer som är inblandade i brott som också blir missbrukare. Det är en del av den kriminella livsstilen. Vidare menar de som stödjer detta argument att fängelse är åtgärden för dessa personer, behandling skulle inte göra någon skillnad. Den andra modellen kan sägas vara ett mellanting mellan ”kriminalitetsmodellen” och ”förslavningsmodellen”. Anhängare av denna modell anser att den kriminella livsstilen redan är etablerad innan drogerna kom in i bilden, de är delar av samma livsstil. De anser dock att missbruket intensifierar kriminaliteten. Därav har modellen fått sitt namn, ”intensifieringsmodellen”. Om man minskar eller tar bort missbruket skulle också kriminaliteten minska. Den tredje modellen som Goode (1997) beskriver är ”förslavningsmodellen”. Anhängarna av denna modell anser att missbrukaren är en slav under missbruket och är därför oförmögen att kontrollera sitt drogintag. Detta leder till att missbrukaren spenderar så mycket pengar på droger att de inte kan sörja för sin vana genom ett vanligt förvärvsarbete. Konsekvensen blir att missbrukaren måste försörja sig på annat sätt, då främst genom att begå brott för att få pengar, de har inget val. Inom denna modell menar de att missbruket kommer först och att kriminaliteten är en konsekvens av missbruket. Om dessa personer inte hade ett missbruk skulle de heller inte begå brott för att underhålla sitt missbruk. Vidare menar förslavningsmodellen att missbrukare brukar droger för att de vill undvika plågsamma abstinenssymptom. (Goode, 1997)

Hur sambandet förklaras mellan narkotikaanvändning och brott kan relateras till de vedertagna uppfattningarna om missbruk och missbrukare. Om detta redogörs här nedan.

---

<sup>11</sup> Dessa är fria översättningar från Goodes ”enslavement”, ”criminal” samt ”intensification” models.

## 4.2 Syn på missbruk

Health Cares syn på missbruk är att det bland annat är en medicinsk ”åkomma” där individen är kemiskt styrd av drogen<sup>12</sup>. Health Care menar samtidigt att det finns sociala aspekter på missbruket.

“I think there’s a strong combination of physical addiction medical basis also a social aspect as well. It’s a very complicated process a person goes through.” (Health Care)

Goldberg (2000) anser att det finns två olika sorters konsumenter av narkotika. Den problematiska konsumenten, där drogen har en dominerande roll i individens liv, och rekreationskonsumenten där drogen är en av många aspekter i individens liv. Goldberg menar att det är viktigt att göra åtskillnad mellan dessa två grupper eftersom detta har betydelse för matchningen av klienter när man bestämmer vilken behandling de behöver. Flertalet av de klienter som deltar i SACPA kan utifrån Goldbergs begrepp klassificeras som problematiska konsumenter eftersom de i många fall har kommit långt i avvikarkarriären.

”People do what they can to avoid pain and suffering. Some people do it more functionally than others, some more dysfunctional, like turning to drugs. As worse off you are, the more problems you get in to.” (Phoenix House)

Utifrån Goldbergs stämplingsteoretiska perspektiv är stämpling en process bestående av upprepade negativa reaktioner från signifikanta andra. Sammantaget resulterar dessa negativa reaktioner i att individen omdefinierar sin självbild så att den blir mer negativ. Denna process pågår under en längre tid och självbilden är summan av många små och stora händelser. Dessutom anser Goldberg vidare att det finns olika sorters stämpling och han skiljer mellan föräldrars stämpling och samhällelig stämpling. Goldberg menar att avvikelser endast existerar i relationer mellan individen och de övriga i en grupp. Denna grupp kan bestå av familjen, umgänget eller kan innefatta hela samhället. Om en individ har stämplats som avvikare av gruppen under en längre tid medför detta konsekvenser för individens självbild och för individens framtida möjligheter att delta i samhällslivet. En individ med en negativ självbild tenderar att handla så att hon provocerar andra att bekräfta hennes negativa självbild och på så sätt konfronteras inte individen med bilden av sig själv. När individen har kommit så långt i avvikarkarriären kallar Goldberg denna fas för ”avvikarspiralen”.

---

<sup>12</sup> Här anser vi att det prohibitionistiska tänkandet kommer fram, vilket i sin tur kan härledas till ”förslavningsmodellen”.



Goldberg menar att individen har kommit in i en spiral av negativa handlingar såsom kriminalitet, missbruk, prostitution etc. Detta bekräftar självbilden samtidigt som handlingarna leder till fortsatt stämpling. Det är här vi finner den problematiska konsumenten av narkotika. Goldberg anser att den problematiska konsumenten har några och oftast alla nedanstående syften när de missbrukar illegala droger. Dessa är att bekräfta en negativ självbild, fly undan egna eller andras krav, självdestruktivitet samt hämnd. (Goldberg, 2000)

På grund av den syn beslutsfattarna har på missbruk samt att behandling anses vara ett bättre alternativ än fängelse för att minska brottslighet och drogberoende har de valt att leda kriminella missbrukare till behandling. Dock är SACPA, oberoende av synen på missbruk, en tvångsåtgärd.

### **4.3 Tvång**

#### **4.3.1 Tidigare studier**

NIDA, National Institute on Drug Abuse, har utforskat vilka delar det är i behandlingen som gör den effektiv. NIDA kom bland annat fram till att för att styra in kriminella missbrukare till behandling fanns det behov av kontroll. I denna kontroll ingick bland annat övervakning och drogtest. (NIDA, 1999) Detta kan härledas till SACPA då övervakning och drogtest är de sätt klienter kontrolleras på inom SACPAs behandlingsalternativ. Flertalet studier visar att tvångsbehandling kan reducera inte enbart missbruket utan även brottsligheten bland kriminella missbrukare (Satel, 1999). Enligt Satel (1999) visade en studie gjord av Drug Court Clearinghouse på American University att de som genom tvång genomgick behandling endast hade ett genomsnitt på 4 % återgång till drogrelaterad brottslighet ett år efter behandlingen. Även en utvärdering av ett program liknande SACPA gjord av Vera Institute of Justice i New York City visade att 11 % av deltagarna i programmet hade blivit häktade ett år efter behandling, hälften av dessa häktningar var för drogrelaterade brott. Detta i jämförelse med de personer som avtjänat fängelsestraff, där dubbelt så många återföll i brottslighet. (Satel, 1999)

The Federal Center for Substance Abuse Treatment genom National Institute of Justice genomförde 1992-1995 ett experiment där de delade upp deltagarna i tre grupper. En grupp genomgick urintest två gånger i veckan och var utsatt för ökande sanktioner vid positiva testsvar. De fick ingen formell behandling men kunde självmant gå till Anonyma Narkomaner. Den andra gruppen genomgick ett intensivt behandlingsprogram. De var inte utsatt för sanktioner vid positiva testsvar. Den tredje gruppen, kontrollgruppen, blev

drogtestade två gånger i veckan men hade inte likt den första gruppen, några förutsägbara konsekvenser vid positiva testsvar. Resultatet för experimentet visade att hos de individer som genomgick behandling var sannolikheten att vara drogfri inom ett år dubbelt så stor (27 %) jämfört med kontrollgruppen (12 %). De som var utsatta för sanktioner, kända konsekvenser, var tre gånger så troliga att vara drogfria inom ett år (37 %). I studien framkom att vissheten av konsekvenser kan ha en psykologisk effekt. Deltagarna i den grupp som fick sanktioner visste att de fick dessa om de visade sig ha ett positivt testsvar, därför försökte de i största mån undvika detta. National Institute of Justice anser att deltagare som genomgår ett program med tydliga konsekvenser har störst sannolikhet att leva drogfria ett år efter programmet. (National Institute of Justice, 1995)

#### **4.3.2 SACPA som tvångsåtgärd**

SACPA är en tvångsåtgärd och för de personer som inte fullföljer behandlingen återstår endast alternativet att avtjäna ett fängelsestraff. Således finns tvångsbilden redan då personen väljer att gå in i behandling.

“Rather than just say go to treatment, be fine, we say: ‘You have to come to court and have accountability, prove to us that you are doing what you are suppose to do. This is what you should be doing if you are not, here’s the consequences.’ I usually tell them: ‘I’m going to change your life, just do what I tell you to do. If you don’t, you go to jail. Your choice to use drugs is your choice, not mine. If you use them and I catch you. You go to jail. If you chose not to use them and make the program. I dismiss your case.’“ (Commissioner Larsch)

Genom att personen vid positiva testsvar eller genom andra överträdelser av skyddstillsynen kan få fängelsestraff upprätthålls hotbilden. Alltså, konsekvenser medföljer vid avvikelser, vilket är ett sätt att få personen motiverad att fortsätta behandlingen. Detta synsätt framkommer tydligt hos våra informanter.

“Obviously if someone is out working the program if they are not in groups, not coming to individuals they are basically saying “I’m not really interested in this” and they continue to test dirty we all believe very strongly that they need to have consequences whether that means getting a higher level of treatment even spending a day or two, a week or two, in jail. I don’t think any of us are opposed to that. Even the treatment providers.” (Health Care)

Att konsekvenser är en viktig del för att klienten skall vara motiverad till fortsatt behandling tar även behandlingspersonalen upp.

“We work out of ‘though love’, ‘If that’s what they gotta do they gotta do it’. [go to jail] We use consequences as a motivational tool. Drug addiction doesn’t work until they have lost everything as far as treatment goes. The people here they haven’t lost everything yet so they are not ready for treatment. Because they don’t see why it’s necessary.” (Hope House)

Kinlock (1999) refererar till en studie som visade att förbättringen främst skedde de första tre månaderna för de klienter som genomgick behandling under tvång. Efter detta tenderade förbättringen att fortsätta i takt med att klienten utvecklade den nödvändiga motivationen att stanna i behandling. En annan studie Kinlock (1999) refererar till är en studie på the Treatment Alternatives to Street Crimes (TASC) gjord av RTI, Research Triangle Institute. Genom TASC får kriminella missbrukare behandling istället för fängelse. Denna studie visade att de klienter som var rättsligt förmådda att gå in i behandling stannade där längre än de som inte var i behandling genom tvång. Resultatet indikerar att klienter som är tvingade in i behandling åtminstone avhöll sig från missbruk under behandlingstiden. (Kinlock m.fl., 1999)

Synen på återfall är intressant att titta närmre på då detta är en av de överträdelser som genom SACPA kan leda till olika konsekvenser. Vi tog i kapitel två upp dessa olika konsekvenser och visade att de är beroende av graden av återfallet. Genom SACPA får man två chanser innan det blir fängelsevård (se figur 2).

#### **4.4 Återfall**

De två chanserna återspeglar SACPAs bakomliggande syn på återfall som något vanligt förekommande och som en del i den process klienten genomgår på vägen till drogfrihet, något som våra informanter tagit upp i intervjuerna. Även Kinlock (1999) tar upp problemet med återfall. Studier som berör fängslade personer med missbruk har visat att efter deras tid i fängelset är risken för återfall in i missbruk stor. Även Johansson & Wirbing (1999) anser att majoriteten av dem som går in i behandling har ett eller flera återfall innan de uppnår en stabil nykterhet. Vidare anser Johansson & Wirbing att toleransen hos behandlingspersonalen inför återfall måste vara stor vilket dock inte är detsamma som att inta en kravlös ställning (Johansson & Wirbing, 1999).

Att återfall kan ses som en del av tillfrisknandet och oundvikligt anser även Health Care.

“We all accept the fact, everyone does, that relapses can be a part of recovery. If someone relapses it doesn’t necessarily mean that they need to become incarcerated or

that they need to go to the next level of treatment. It depends on the circumstances and we try to look at things individually. It's very different if someone is not doing any of the things they need to do and relapses, versus someone who is doing everything and something happens." (Health Care)

Även behandlingspersonalen ser återfall som en del av behandlingsprocessen och tillfrisknandet.

"Relapse is a part of recovery. The only one's I know and work with is relapseprone drug addicts. They don't maintain sobriety for ever. It doesn't happen." (Hope House)

Kinlock (1999) refererar också till en studie gjord på personer som deltagit i öppenvård genom ett domstolsbeslut. Studien visade att tvång genom domstolsbeslut kombinerat med övervakning och kontinuerliga drogtest var kopplade till en signifikant reduktion av narkotikaanvändande samt minskning av kriminalitet. En utvärdering av denna studie gjord 20 år senare visade att nästan alla medverkande återföll i missbruk någon gång under dessa år, men att de som deltagit i den domstolsbeslutna öppenvårdsbehandlingen hade färre och kortare återfallsperioder. (Kinlock m.fl., 1999)

Johansson & Wirbing (1999) anser att återfall kan sättas i ett sammanhang, förstås och bli en lärosituation för både klient och behandlare. Ett återfall behöver således inte betyda att allt återgår till det gamla. (Johansson & Wirbing, 1999)

"There's some triggers that is common to everyone, and if a person relapses during a time just more expected I think that would be looked at differently than if someone is just continuously using. We would hope that the skills we are teaching them, the insight that we're hoping they'll learn and the new behaviors that are being taught are going into place. So that if they relapsed early they won't relapse again. That's much more to be expected and that is a much more positive outcome." (Health Care)

Även behandlingspersonalen anser att de klienter som återfaller in i missbruk under eller efter behandling inte går in i ett likadant mönster som tidigare.

"They have shorter periods of relapses. If they graduate and relapses they tell us they can no longer steal from their family or anybody else. They have learned consciousness and gotten feelings. They don't think it's worth it. They learn from their mistakes." (Hope House)

Oavsett grad av återfall måste bemötandet av klienten präglas av optimism, respekt och taktfull gränssättning. (Johansson & Wirbing, 1999)

## **5. Arbetet i praktiken**

I och med SACPA har arbetet för domare, Probation, Health Care samt behandlingspersonal förändrats. De behandlar fler klienter och har på kort tid fått ändra sina rutiner, vissa professioner mer än andra. Implementeringen av SACPA genomfördes av alla berörda institutioner, Health Care Agency är den institution som har utsätts till ”ledare” av denna implementering. De har tillsammans med de andra utarbetat en ”County plan”, en arbetsplan, som specificerar vem som skall göra vad och hur detta skall gå till.

### **5.1 Rättsväsendet**

Inom rättsväsendet finns de professioner som inom SACPA utgör kontrollmekanismen. Det är här klienten döms, först utreds för behörighet samt övervakas under behandlingen. De två professioner vi har studerat är domaren och Probation.

#### **5.1.1 Domare**

Den första aktören individen kommer i kontakt med är domaren vars uppgift är att döma individen till skyddstillsyn enligt SACPA. Trots att det är domaren som har det slutgiltiga ordet om vad som skall hända den åtalade har han en begränsad roll inom SACPA. eftersom han har skyldigheten att konsultera med de andra professionerna.

” I will rely on and trust all they say and do, because I’m not an expert on drugs. They are the experts. I just have to make the calls pretty much.” (Commissioner Larsch)

I Orange County är det således inte domaren ensam som kommer fram till det avgörandet beslutet om vad som skall hända den åtalade. När Commissioner Larsch refererar till ”the experts” menar han Probation och Health Care. Det är dessa två professioner som gör utredningen kring den åtalade för att se om denne är behörig. Domaren träffar vanligtvis endast den åtalade vid domstolsförhandlingarna samt vid avtalade prövningar under behandlingstiden. Olika counties har olika system gällande behandlingen av SACPA klienter. I Orange County är det Commissioner Larsch som har huvudansvaret och är därmed den enda personen som dömer dessa klienter. I andra counties kan det förhålla sig så att klienterna träffar olika domare vid olika tillfällen. Att det finns en domare speciellt avsatt till att hantera SACPAs klienter ser Commissioner Larsch som positivt då detta medför att han kan bli mer personlig och att klienterna inte enbart förblir ett namn på ett papper.

”One difference is our relationship with the people. If I remember you when you come into court, you’ll think: ‘that guy remembers me!’. And then you start to feel attachment, and then you start feeling like: ‘I gonna do this, I don’t want to disappoint him.’ I’ve really focused on the individual. I call them by their first name, it’s informal in court.”

För att hålla uppsikt över klienten anser Commissioner Larsch att det är viktigt att återkalla dem till rättssalen med jämna mellanrum. Vid dessa återkallelser skall klienten medtaga handlingar som styrker att denne har deltagit i de åtaganden denne fått tilldelad sig.

”You have to come to court and have accountability, prove to us that you are doing what you are suppose to do. They have to show that they’ve gone to a treatment provider and signed up for there program.”

Om domaren anser att klienten har genomgått och skött sin behandling enligt behandlingsplanen har domaren skyldigheten att avskriva domen ifrån straffregistret.

### **5.1.2 Probation**

Probation kan i svensk översättning sägas representera skyddskonsulenterna vid frivårdsmyndigheten. I USA är Probation villkorlig dom. Inom SACPA spelar Probation Officers en betydande roll eftersom de följer klienten genom hela processen. Ett av de viktigaste uppdragen Probation har är att övervaka klienten. Detta görs genom hembesök, besök på behandlingshem, genomförande av kontinuerliga drogtestar samt samtal där klienten lämnar lägesrapporter om dennes situation. Probation är den profession som har påverkats mest av SACPA. Genom SACPA har Probation fått ett mertal klienter. De anser att de inte hinner med de hembesök och andra kontrollåtgärder som de anser sig vara i behov av.

”[...] the caseloads are very high. So, they don’t get enough time to go out and do enough home calls and test them as often as they’d liked.”

På grund av personal brist har de således blivit tvungna att effektivisera kontrollmedlen. Bland annat har Probation börjat använda andra drogtestar än de som använts tidigare. Istället för att använda sig av urin analys som enligt Probation är mer kostsamt och mer tidskrävande har de börjat använda sig av nyare och mer effektiva metoder såsom ”ögon scanner”:

”One thing we are trying to do is test alternative ways of testing. Oral-stat-saliva testing, eye-testing machine. If they test positive on those then they get urine analysis.”

## 5.2 Health Care Agency

Health Care Agency är den institution inom vilken de ledande aktörerna finns gällande SACPA. Deras uppgift är att utreda klientens vårdbehov gällande nivå, form och längd av behandling. Detta görs under en och en halv timmes långt bedömningsamtal med klienten. De använder sig av två bedömningsverktyg vilka är ASI (Addiction Severity Index) och ASAM PPC (American Society of Addiction Medicine Patient Placement Criteria). Dessa är frågeformulär utformade för att ta reda på klientens problemomfattning och missbruksbild. ASI, vilket är det mest använda verktyget, uppskattar klientens behov inom områdena fysisk och psykisk hälsa, arbete och försörjning, alkohol och narkotikaanvändning, kriminalitet samt familj och umgänge. ASI är uppbyggt som ett skattningsformulär, där både klienten och socialarbetaren uppskattar behovet inom varje givet område. Utifrån svar från ovanstående frågeformulär gör socialarbetaren en bedömning av vilken vårdnivå klienten är i behov av. Inom SACPA finns fem olika behandlingsnivåer vilka motsvarar klientens uppskattade behandlingsbehov. De första tre nivåerna består av 6, 9 respektive 12 månaders öppenvårdsbehandling där gruppterapi, individualterapi samt 12-steps möten (AA, NA) ingår. Antalet terapisesioner varierar beroende på behandlingsnivån allt efter klientens behov. Nivå fyra och fem består av 3-12 månaders institutionsvård. På nivå fyra är klienten på behandlingshem de tre första månaderna för att sedan gå över till ett öppenvårdsprogram. Nivå fem är en intensifierad institutionsbehandling där klienten stannar på behandlingshem i 6-12 månader. Gällande för alla nivåer är att klienten skall delta i 12-steps möten. Klienter som behöver psykiatrisk hjälp skickas till SACPAs Mental Health Care Coordinator. Deras uppgift är att sammanfoga psykiatern och behandlingspersonalen. De klienter som behöver ytterligare hjälp med till exempel litterär och språklig träning och söka arbete skall få dessa behov tillgodosedda. Även familjeterapi finns tillgängliga hos alla behandlingsalternativ och kan sökas av klienten. Visar bedömningen att klienten är i behov av antabus eller metadon behandling skall även dessa behov tillgodoses.

Vilken form av behandlingshem klienten skrivs in på är beroende av klientens behandlingsnivå. Det är känt att olika behandlingshem använder sig av olika behandlingsmetoder. Det vanligaste för SACPA klienter i Orange County är dock Therapeutic Communities (TC).

### 5.3 Behandlingsinstitutionerna

Vi har besökt och intervjuat personal vid två behandlingshem med Therapeutic Community inriktning, Hope House och Phoenix House. TC-modellen är en behandlingsmodell där anhängare arbetar utifrån teorin att klienten aktivt skall delta i sin behandling.

”[...] they are a part of their own recovery and other people’s recovery.”  
(Hope House)

TC-modellen kan liknas vid ett kollektiv där alla boende deltar i vardagssysslorna med matbespisning, städning, trädgårdsskötsel etc. På Phoenix House och Hope House är dessa sysslor hierarkiskt rangordnade där klientens status tydliggörs genom dennes syssla. När klienten påbörjat sin behandling arbetar klienten med sysslor som återfinns längst ner i hierarkin för att sedan längre in i behandlingen arbeta sig upp inom den hierarkiska ordningen. Behandlingspersonalen agerar som förebilder och vägleder klienterna genom processen.

”We are the rolemodels. We make the confrontations productive, hold the structure and keep the process going. They do their work on sobriety”  
(Phoenix House)

Om en klient återfaller in i missbruk eller på andra sätt missköter sig och bryter mot behandlingshemmets rådande regler kan konsekvenserna av detta bli att klienten får börja om med de sysslor som är längst ner i hierarkin. TC-modellen är en socialpsykologisk form av behandling för missbruk och relaterade problem. Inom denna modell anses missbruk vara ett symptom av djupare problem och mer komplexa dysfunktionella beteendemönster. TC-modellen syn är att både klienter och professionell behandlingspersonal skall fungera som terapeuter i behandlingsprocessen. Behandlingen går ut på att klienten skall erhålla social kompetens, fungera i samspel med andra och finna en balans inom sig själv genom att bland annat leva tillsammans med andra under en längre period. Anhängare av TC-modellen anser att klienten själv är ansvarig för sitt missbruk och därmed för sitt tillfrisknande. För att klienten skall kunna uppnå målet att leva ett drogfritt liv menar Phoenix House och Hope House att det är viktigt att medvetandegöra för klienten vilka beteendemönster denna har för att klienten skall kunna förändra dessa. För att lyckas med detta utbildar de klienterna inom missbruksproblematik, beteendemönster och den terapeutiska processen. Phoenix House och Hope House arbetar även med konfrontativ gruppterapi där de problem som uppkommer mellan klienter avhandlas för att en lösning skall komma till stånd.



”It’s a peerpressure program, so one person gets in trouble they all get in trouble. That helps us to teach them to maintain eachothers behavior and watch eachother’s behavior.” (Hope House)

Phoenix House och Hope House är båda väletablerade behandlingsalternativ vilka har funnits en längre tid. Genom SACPAs uppkomst har Phoenix House varit tvungna att justera sitt behandlingsprogram till att innehålla både korttids- och långtidsprogram. Detta har medfört att Phoenix House som en åtgärd har fått intensifiera behandlingen för de klienter som deltar i korttidsprogrammet. Behandlingen fokuseras på Case management och relapse prevention. Case Management är en metod där klienten genom praktisk utövning lär sig olika färdigheter vilka anses vara nödvändiga för att klienten skall klara av det vardagliga livet. Exempel på dessa färdigheter är att kunna söka ett arbete, betala räkningar, sköta ett hushåll samt att ge klienten ökade färdigheter inom läs- och skrivområdet. Relapse prevention fokuserar på att medvetandegöra klienten kring hur dennes missbruksbild ser ut. Blir klienten mer medveten om vilka situationer eller problem som utlöser dennes sug efter droger kan detta bidra till att klienten inte återfaller till sitt missbruk då klienten lär sig att känna igen symptomen.

”The key to be successful is to realizing that you are relapsing.”(Phoenix House)

Både Hope House och Phoenix House arbetar utifrån målet att alla klienter skall erhålla jobb redan under behandlingstiden. Viktigt för båda behandlingshemmen är att klienten skall återanpassas till samhället.

”We go beyond just sobriety, we want people to after the program be acceptable members of society. Everybody that comes here are expected to get a job. We give an opportunity to teach them skills that they can use not only for recovery but to have productive lives.” (Phoenix House)

För att klienterna skall komma tillbaka till samhället och fortsätta leva som drogfria behövs det att alla berörda professioner samarbetar med varandra.

#### **5.4 Samarbetet**

De informanter vi har intervjuat anser alla att samarbetet utgör en viktig del för att få programmet att fungera. Till deras hjälp har de utformat en databas där de berörda professionerna kan skriva in och utläsa information om klientens situation i behandling. Detta möjliggör för dem att få den information de behöver om klientens framsteg eller bakslag. På

detta sätt sparar professionerna tid och gör det befintliga samarbetet mer lättillgängligt. Personal från Health Care, Probation och behandlingshem träffas även en gång i månaden för att diskutera hur programmet fortlöper. Här diskuteras eventuella förändringar och hur programmet skulle kunna göras mer effektivt. SACPA har gjort att de berörda professionernas samarbete har ökat och att kontakten mellan dem har blivit bättre.

“It’s giving us an opportunity to have all participants, health care, treatment providers....opportunity to open doors and be aware of the value of eachother.”  
(Health Care)

## **6 Avslutande diskussion och sammanfattning**

När vi påbörjade vår studie kring SACPA, ställde vi oss följande frågor: Vilka är lagens intentioner? Hur arbetar rättsväsendet, social arbetare samt behandlingspersonal med kriminella missbrukare inom SACPA? Vilken syn har man på missbrukare och missbruksvård utifrån lagen? Hur ser samarbetet ut mellan de berörda professionerna? Hur arbetar de olika professionerna i praktiken?

SACPA innebär således följande; när en individ antingen blivit dömd eller erkänt sig skyldig till ett ringa narkotika brott kan denne genom SACPA välja att erhålla behandling istället för att avtjäna ett fängelsestraff. De individer som är behöriga för att genomgå behandling är icke våldsamma personer vilka är anklagade för innehav och/eller bruk av narkotika. Vi har under studiens gång förstått att det föreligger oklarheter kring vilka individer som är behöriga att ingå i SACPA. Oklarheterna föreligger främst mellan människorna som röstade fram lagen och de professionella som arbetar utifrån lagen. I lagen står det inte utskrivet hur många fällande domar en lämplig kandidat för SACPA programmet får ha i sitt straffregister. Vi har erfarit att de röstberättigade i Kalifornien trodde att SACPA endast skulle omfatta första och andra gångs förbrytare. En bidragen orsak till detta tordes vara att informationen som finns att läsa på SACPAs officiella hemsida nämner att lagen kommer att beröra första och andra gångs förbrytare. En annan bidragande orsak till oklarheterna kan vara ”The Three Strikes Law”. Denna lag finns parallellt tillsammans med SACPA i Kalifornien. Vår tolkning är att det är därför Kaliforniens röstberättigade har antagit att SACPA endast omfattar första och andra gångs förbrytare.

Vår tolkning är att initiativtagarna till SACPA kan ha förklarat för Kaliforniens röstberättigade som röstade för "Three Strikes Law" 1994, att SACPA endast riktar sig till de som har begått ett eller två brott för att få igenom lagen.

Vad som framkommit i våra intervjuer är att även tyngre brottslingar kan omfattas av SACPA. Detta ser vi som ett implementeringsproblem då föreställningarna om vem som är behörig skiljer sig åt mellan de som röstade för lagen och de som arbetar utifrån den. En intressant aspekt är huruvida SACPA skulle kunna existera i dag om Kaliforniens röstberättigade visste den egentliga faktan kring vem som kan vara behörig för behandling när de röstade.

Genom våra intervjuer har vi funnit att de professioner som arbetar utifrån SACPA är överens om att detta är en bra åtgärd för kriminella missbrukare och att de alla anser att SACPA behövs. Vi ställer oss dock frågan om vårt intervjumaterial skulle ha skilt sig och resultatet varit annorlunda om vi fått möjligheten att intervjua personalen under de chefer som varit våra informanter. Det skulle kunna föreligga att personalen inte delar chefens synsätt gällande den berörda verksamheten och dess intentioner. Chefernas position inom verksamheten kan även påverka deras syn på organisationen och deras möjlighet att uttrycka sig.

Vi har även fått indikationer på att inställningen till SACPA varierar beroende på vilken profession som intervjuats. Inställningen kan även variera inom en profession. Commissioner Larsch har uttryckt att inte alla domare ser optimistiskt på SACPA och att denne har makten att avslå en klient behandling genom lagen. Vi anser att detta kan innebära ett problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv då den dömdes situation påverkas av vilken domare det är som dömer deras fall. Positivt är dock att det i Orange County endast är en domare, Commissioner Larsch, som hanterar alla SACPA klienter. På detta sätt anser vi att man frånkommer att individerna blir dömda olika pga att det är olika domare som dömer dem. Vi kan även vända på det och säga att det är farligt ur ett rättsperspektiv att det endast är en domare som dömer då han kanske har sina egna åsikter som lyser igenom. Domare har trots allt ganska stor makt. Vi är tyvärr ganska färgade av Commissioner Larsch och hans person då vi ansåg att han hade väldigt humana åsikter om den kriminella missbrukaren. Vidare är det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv intressant huruvida klienten vid ett nekande till SACPA behandling kan överklaga detta beslut. I efterhand har vi försökt få fram information om hur en eventuell överklagan går till men tyvärr utan lyckat resultat.

Alla informanter har varit positiva till SACPA som lag men de har varit mer eller mindre optimistiska om den kommer att leva upp till dess intentioner. Probation har varit den profession som ställt sig mest negativ till lagändringen, då de anser att de inte har de resurser de behöver. Probation har även utifrån sina arbetsuppgifter ett tydligare konsekvenstänkande än vad de övriga instanserna har.

”I wish there were more teeth in the law that allowed us to give people jailtime while they are in the process. Because I think often times they get more enthusiastic about their treatment and participate once they can see consequences for not.” (Probation)

SACPA är som vi tidigare nämnt en tvångsåtgärd då klienter tvingas in i behandling om de inte väljer att avtjäna ett fängelsestraff. Hotbilden att hamna i fängelse under behandlingen finns ständigt. Probation ger även uttryck för behovet av tvång i behandling av kriminella missbrukare då de anser att klienterna genom tvång blir mer motiverade till behandling. De menar dock att hotbilden borde förtydligas mer för klienten. Även de behandlingshem som vi har besökt arbetar utifrån ett tydligt konsekvenstänkande. De anser att konsekvenser utgör en viktig del i behandlingen av kriminella missbrukare. TC-modellen grundar sig i utgångspunkten att det är missbrukaren själv som ansvarar för sitt drogmissbruk och sin återhämtning. Om klienterna tydligt ser sina konsekvenser för sitt handlande tror anhängare av denna modell att klienten kommer att upphöra med de handlingar och beteende som resulterar i dessa konsekvenser. Genom tvång in i behandling och ett utpräglat konsekvenstänkande får behandlingspersonalen en oerhörd makt över klienten. En av de subtila intentionerna med lagen, som behandlingspersonalen ger uttryck för, är att genom behandling återföra klienterna till samhället för att dessa åter skall bli produktiva samhällsmedborgare. Det är således behandlingshemmens uppgift att möjliggöra för klienten att denne lyckas med behandlingen samt att slussa ut den före detta kriminella missbrukaren ut i samhällslivet. Foucault (1974) gör en framställning av straffets idéhistoria och behandlar framkomsten av disciplin i sin bok *Övervakning och straff*. När Foucault talar om disciplin menar han att detta uppkommer i samma stund som man började hantera människokropparna, inte enbart till syftet att öka dess färdigheter utan till att skapa ett förhållande som på en och samma gång gör kroppen lydigare ju nyttigare den är. I dagens kapitalistiska samhälle är kropparna (individerna) nyttiga om dessa är produktiva. Således menar Foucault att ju mer produktiv individen är desto lydigare, fogligare, är individen. Genom disciplin får man fram individer som är undergivna samhällets normer. Disciplin kan frambringas genom en rad kontrollmekanismer och konsekvenser. Foucault (1974) menar att individen i historien har

blivit formad genom straff. Från att individen kontrollerats genom kroppsstraff till dagens fängelsestraff som inte längre bestraffar individens kropp utan dennes "själ". Syftet med fängelsestraff är att göra individer till fogliga och produktiva medborgare inom ramen för samhällets regler. (Foucault, 1974) Vilket vi anser kan härledas till SACPAs uppkomst där missbruksvården ersätter fängelseanstalterna eftersom studier har på visat att fängelseanstalterna inte uppnår intentionerna att återföra människor in i samhället som produktiva medborgare.

Phoenix House och Hope House anser att konsekvenser är en viktig del i behandlingsprocessen därför att det är viktigt att klienten blir medveten om sina beteendemönster. En av de metoder de använder är grupptryck. Båda behandlingshemmen förväntar sig att klienterna skall berätta för behandlingspersonalen om någon använder droger eller på annat sätt bryter mot behandlingshemmens regler.

"We expect that they tell on each other, otherwise they have all kinds of things going on in the house." (Phoenix House)

En annan metod behandlingspersonalen använder sig av och som vi såg var att de förbjöd klienter att tilltala varandra under vissa omständigheter. En sådan omständighet var att om en klient hade brutit mot reglerna genom att till exempel återfallit i missbruk, var de andra klienterna inte tillåtna att tilltala denne under exempelvis en dag. När klienterna har varit på behandlingshemmet en tid lär de sig att de skall kontrollera varandra för att kollektivet skall fungera. Kommer det till behandlingspersonalens kännedom att någon klient har brutit mot de rådande reglerna utövar behandlingspersonalen kollektiv bestraffning för att ta reda på vem denna klient är.

"When you first came in the door, the bench by the door, that's our timeout bench. It's a sacred thing here in the house. We use that to stop what ever is going on and separate who ever is interacting with each other. [...] Now lets say, if something very serious happens, for us, an example, people stealing somebody else's cigarettes. We have everybody sit on the bench until the person who did it claims that they did it. That can be up to 45 minutes at a time until the person says I did it. Then everybody gets to be off the bench." (Hope House)

Som vi tidigare nämnt har således behandlingspersonalen en oerhörd makt över klienten. Vid våra besök på behandlingshemmen framgick det att klienterna var tvungna att lyda ett flertal regler. Vi reagerade på att klienterna sov i våningssängar i sovsalar à 30 man där inga

utrymmen för personliga ägodelar gavs förutom skåp till kläder. Klienterna skulle bädda sina sängar likadant. Det fanns även avsatta tider då klienten fick lov att röka en cigarett, men inte fler. Vi anser att miljön påminde påfallande mycket om en militärförläggning.

Genom SACPA har fängelsestraffet ersatts med missbruksvård för vissa kriminella missbrukare, detta för att fängelsevården inte lyckats göra individen drogfri och till en produktiv medborgare i samhället. Vi frågar oss om de behandlings alternativ vi har besökt kan lyckas bättre med dessa intentioner. Vi anser att skillnaderna vad gäller behandling av klienter mellan fängelsevården och de behandlingsalternativ vi har tittat på stundtals är ganska diffusa, om man bortser från det faktum att fängelsevård inte erbjuder missbruksvård. Eftersom behandlingshemmen använder sig av liknande kontrollmekanismer som fängelseanstalterna för att upprätthålla ordningen och därmed göra klienterna fogliga. Även Foucault (1974) tar upp denna aspekt när han talar om att kontrolltekniker sprider sig från fängelset till andra samhällssfärer. Vidare säger Foucault att:

”Disciplinen börjar med att fördela individerna i rummet. [...] Det gäller att hålla reda på vem som är närvarande och vem som är frånvarande, att veta var och hur man skall kunna leta rätt på individerna, upprätta nyttiga kommunikationer och bryta dem som inte är det, att i varje stund övervaka vars och ens beteende, uppskatta det, belöna eller bestraffa det, mäta egenskaper och förtjänster.”  
(Foucault, 1974 s.166, 168)

Således menar Foucault (1974) att när individerna får egna tydliga uppgifter och roller inom den hierarkiska ordningen eller inom den disciplinära arenan medför detta att individerna vet sina givna platser. Därmed vet individerna vilka åtagande som förväntas av dem. För att ordningen skall kvarstå krävs det att toppen inom hierarkin utövar makt. Detta görs genom ett tydliggörande för individerna vilka konsekvenserna är för de individer som inte följer de uppsatta reglerna. Genom detta elimineras risken att kaos och oordning uppstår inom den hierarkiskt ordnade gruppen (Foucault, 1974). Genom dessa metoder; kollektivbestraffning, grupptryck, kontroll av varandra och en för övrigt hårt uppstyrd vardag för klienterna anser vi att behandlingspersonalen vill uppnå disciplin för att klienterna skall medtaga denna färdighet ut i samhället. Vilket skall medföra att klienten fortsätter att leva som drogfri även utanför behandlingshemmet. Detta kan vi relatera till Foucault som menar att ju fogligare en kropp är desto nyttigare är den för samhället (Foucault, 1974)

Efter lyckad behandling kan klienten få sin dom avskriven vilket klienten inte kan få efter ett fängelsestraff. Ur ett stämplingsperspektiv medför detta att klienten efter behandling till större del kan avbryta en avvikarkarriär. Fängelse innebär i de flesta fall att individen fortfarande har den befintliga problembilden kvar vid frigivning. Det kan betyda att individen fortfarande står inför liknande svårigheter som tidigare gällande försörjning, boende och arbete etc. individens enda möjlighet kan vara att fortsätta i samma destruktiva bana innehållande missbruk och kriminalitet. Individen fortsätter således sin avvikarkarriär och utsätter sig därmed för fortsatt stämpling. SACPA programmet erbjuder klienten en ny start i livet. Framförallt tror vi att första- och andragångs förbrytare tjänar på att deras dom stryks ur straffregistret särskilt vid de tillfällen de skall söka arbete. Vilket medför en ytterligare möjlighet för individen att knyta sociala kontakter och återanpassa sig till samhället.

Lagen har endast funnits drygt ett år och huruvida SACPA kommer att infria sina intentioner som önskat återstår det för framtiden att utvisa. Det pågår en ständig debatt kring missbruk och missbruksvård. En av anledningarna till att vi valde att åka till Kalifornien, där en liknande restriktiv narkotikapolitik förs som i Sverige, var att de samtidigt erbjuder den kriminella missbrukaren ett alternativ till fängelsevården. Under de senaste tio åren har Sverige sett en ökning av tunga narkomaner samtidigt som antalet platser i missbruksvården har minskat. Kanske borde beslutsfattarna i Sverige ta ställning till huruvida en motsvarighet till SACPA skulle kunna genomföras även här.

SACPA är kanske en början till en uppluckring av den restriktiva narkotikapolitiken som förs i Kalifornien. Oavsett om det är rätt att i första hand bestraffa missbrukare genom en kriminalisering av narkotika anser vi att behandling är ett bättre alternativ än fängelsestraff. Genom införandet av SACPA har beslutsfattarna valt att se på den kriminella missbrukaren på ett sätt där det primära problemet anses vara missbruket och kriminaliteten det sekundära. Enligt vårt tycke är detta perspektiv mer humant för missbrukarna. Efter att ha fördjupat oss kring SACPA tycker vi att dess intentioner är goda och vi hoppas att framtiden kommer att utvisa att behandling är ett bättre alternativ.

## Källförteckning

Beatty, P., Holman, B., Schiraldi, V. (2000) *Poor Prescription: The Costs of Imprisoning Drug Offenders in the United States*. Washington, D.C.: The Justice Policy Institute. tillgänglig online på: <http://www.cicj.org/pubs/poor/pp.html>

California Campaign for New Drug Policies (2000) *Basic facts: SACPA 2000, A California Voter Initiative*. På California Campaign for New Drug Policies hemsida: <http://www.drugreform.org>

California Department of Alcohol and Drug Programs (2000) *Orange County FY 2002-03 Plan, Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000 (SACPA)*. California Department of Alcohol and Drug Programs.

California Department of Corrections Data Analysis Unit (1999) *Offender Information 1999*. Washington, D.C.: California Department of Corrections.

California Health and Safety Code Section 11053-11058. Tillgänglig på: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=hsc&group=11001-12000&fi...>

California Legislative Analyst's Office (1999) *Substance Abuse Treatment in California, Services are Cost-effective to Society*. tillgänglig online på: [http://www.lao.ca.gov/0799\\_substance\\_abuse/0799\\_substance\\_abuse.html](http://www.lao.ca.gov/0799_substance_abuse/0799_substance_abuse.html)

Drug Policy Alliance (2002) *Substance Abuse and Prevention Act of 2000 Progress Report March, 2002., Proposition 36 Update, April 9, 2002., Proposition 36 One-Year Progress Report, July 1, 2002*. tillgängliga online på: <http://www.prop36.org>

Foucault, M. (1974) *Övervakning och Straff*, 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Gerstein, D., Johnson, R. Harwood, H., Fountain, D., Suter, N., Malloy, K. (1994) *Evaluationg Recovery Services: The California Drug and Alcohol Treatment Assessment*. Chicago: National Opinion Research Center; and Fairfax: Lewin- VHI

Goldberg, T. (2000) *Narkotikan Avmystifierad*, 2:a upplagan. Finland: WSOY.

Goode, E. (1997) *Between Politics and Reason*. New York: St. Martin's Press

Harrell, A., Cavanagh, S., Roman, J., (2000) *Evaluation of the D.C Superior Court Drug Intervention Programs*. NCJ 178941. Washington, D.C.: United States Department of Justice. tillgänglig online på National Institute of Justice hemsida: <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>

Johansson, K., Wirbing, B. (1999) *Riskbruk och Missbruk*. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.



Kinlock, T., Hanlon, T., Nurco, D. (1999) "Criminal Justice Responses to Adult Substance Abuse" i Ammerman, R., Ott, P., Tarter, R.: red. *Prevention and Societal Impact of Drug and Alcohol Abuse*. London: Lawrence Erlbaum Associates

Legislative Analyst's Office (2002) *Analysis of the 2001-02 Budget Bill, Implementation of proposition 36*. tillgänglig online på LAO's hemsida: <http://www.lao.ca.gov>

Longshore, D., Prendergast, M., Hser, Y-I., Evans, E. (2002) *Treatment in Lieu of Incarceration: Evaluation of California's Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000: What We Need to Know; What We've Learned So Far*. UCLA: Integrated Substance Abuse Programs. tillgänglig på ISAP: s hemsida: <http://www.uclaisap.org/>

Males, M., Macallair, D., Rios, C., Vargas, D. (2000) *Drug Use and Justice: An Examination of California Drug Policy Enforcement*. Washington, D.C.: The Justice Policy Institute.

McBride, D., VanderWall, C., Terry-McElrath, Y. "The Drugs-Crime Wars: Past, Present and Future Directions in Theory, Policy and Program Intentions" i Drugs and Crime Research Forum: *The Drugs-Crime Wars*. tillgänglig online på: <http://www.ojp.usdoj.gov/drugscrim/194616.htm>

National Institute of Justice (2000) *1999 Annual Report on Drug Use Among Adult and Juvenile Arrestees*. Washington DC: National Institute of Justice. tillgänglig online på: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/99adlfind.pdf>

National Institute on Drug Abuse (NIDA) (1999) *Principles of Effective Drug Addiction Treatment: A Research Based Guide*. NIH Publication No. 00-4180. Washington, D.C.: National Institute on Drug Abuse. tillgänglig online på: <http://165.112.78.61/PODAT/PODATindex.html>

Riley, J., Ebener, P., Chiesa, J., Turner, S., Ringel, J. (2000) *Drug Offenders and the Criminal Justice System: Will Proposition 36 Treat or Create Problems?* RAND Publications IP-204 tillgänglig online på <http://www.rand.org/publications/IP/IP204/>

Sannerstedt, A. (1991) "Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B. red.: *Politik som organisation- Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS-förlag.

Satel, S. (1999) *Drug Treatment: The Case For Coercion*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research

Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), (1997) *National Improvement Evaluation Study*. Washington, D.C.: SAMHSA.

The Justice Policy Institute (2000) *County Analysis: Orange*. tillgänglig online på: <http://www.cjcj.or/cadrag/counties.html>

Zimring, F. (1999) "The New Politics of Criminal Justice: of "Three Strikes", Truth-in-Sentencing, and Megan's Laws" i *Perspectives on Crime and Justice: 1999-2000 Lecture Series*, Vol. IV. Washington, D.C.: National Institute of Justice. Tillgänglig online på: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/184245.pdf>

**Implementering /Intentioner**

- What would you say is the intentions of Proposition 36?
- Do you consider that the intentions of proposition 36 and the effects correlate?
- If that is so, how would you describe that correlation?
- Do the intentions of Proposition 36 support your idea of how to work with criminal addicts?
- How does Proposition 36 underpin the planning of your work with criminal addicts?
- Do you consider your resources being sufficient for realizing the intentions of the proposition?

**Synen på missbruk**

- How do you view addiction?
- What is your view on relapses?
- Do you see any changes in your way of working with, and reflect on, criminal addicts since the proposition came into effect?
- In your opinion, what significance do you see the proposition has on criminal addicts?

**Arbetet i praktiken**

- Could you please give us some examples on how you in practice work with your clients.
- How would you describe that your work has been affected by Proposition 36?

**Samarbete**

- Do you cooperate with other affected authorities /professions, and, if it is so, how do you pursue this collaboration?

## **SECTION 1. Title**

## **Bilaga 2**

This Act shall be known and may be cited as the "Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000".

## **SECTION 2. Findings and Declarations**

The People of the State of California hereby find and declare all of the following:

- (a) Substance abuse treatment is a proven public safety and health measure. Non-violent, drug dependent criminal offenders who receive drug treatment are much less likely to abuse drugs and commit future crimes, and are likelier to live healthier, more stable and more productive lives.
- (b) Community safety and health are promoted, and taxpayer dollars are saved, when nonviolent persons convicted of drug possession or drug use are provided appropriate community-based treatment instead of incarceration.
- (c) In 1996, Arizona voters by a 2-1 margin passed the Drug Medicalization, Prevention, and Control Act which diverted non-violent drug offenders into drug treatment and education services rather than incarceration. According to a Report Card prepared by the Arizona Supreme Court, the Arizona law: is "resulting in safer communities and more substance abusing probationers in recovery," has already saved state taxpayers millions of dollars, and is helping more than 75% of program participants to remain drug free.

## **SECTION 3. Purpose and Intent**

The People of the State of California hereby declare their purpose and intent in enacting this Act to be as follows:

- (a) To divert from incarceration into community-based substance abuse treatment programs non-violent defendants, probationers and parolees charged with simple drug possession or drug use offenses;
- (b) To halt the wasteful expenditure of hundreds of millions of dollars each year on the incarceration – and re-incarceration – of non-violent drug users who would be better served by community-based treatment; and
- (c) To enhance public safety by reducing drug-related crime and preserving jails and prison cells for serious and violent offenders, and to improve public health by reducing drug abuse and drug dependence through proven and effective drug treatment strategies.

## **SECTION 4. Section 1210 is added to the Penal Code to read:**

1210. Definitions.

As used in Penal Code sections 1210.1 and 3063.1, and Division 10.8 of the Health and Safety Code:

- (a) The term "non-violent drug possession offense" means the unlawful possession, use, or transportation for personal use of any controlled substance identified in Health and Safety Code sections 11054, 11055, 11056, 11057 or 11058, or the offense of being under the influence of a controlled substance in violation of Health and Safety Code section 11550. The term "non-violent drug possession offense" shall not include possession for sale, production, or manufacturing of any controlled substance.
- (b) The terms "drug treatment program" or "drug treatment" mean a licensed and/or certified community drug treatment program which may include one or more of the following: outpatient treatment, half-way house treatment, narcotic replacement therapy, drug education or prevention courses and/or limited inpatient or residential drug treatment as needed to address special detoxification or relapse situations or severe dependence. The terms "drug treatment program" or "drug treatment" shall not include drug treatment programs offered in a prison or jail facility.
- (c) The term "successful completion of treatment" means that a defendant who has had drug treatment imposed as a condition of probation has completed the prescribed course of drug treatment and, as a result, there is reasonable cause to believe that the defendant will not abuse controlled substances in the future.
- (d) The term "misdemeanor not related to the use of drugs" means a misdemeanor that does not involve (1) the simple possession or use of drugs or drug paraphernalia, being present where drugs are used, or failure to register as a drug offender or (2) any activity similar to those listed in (d)(1) above.

**SECTION 5. Section 1210.1 is added to the Penal Code to read:**

**1210.1 Possession Of Controlled Substances; Probation; Exceptions.**

**(a)** Notwithstanding any other provision of law, and except as provided in subdivision (b), any person convicted of a non-violent drug possession offense shall receive probation.

As a condition of probation the court shall require participation in and completion of an appropriate drug treatment program. The court may also impose as a condition of probation participation in vocational training, family counseling, literacy training and/or community service. A court may not impose incarceration as an additional condition of probation. Aside from the limitations imposed in this subdivision, the trial court is not otherwise limited in the type of probation conditions it may impose. In addition to any fine assessed under other provisions of law, the trial judge may require any person convicted of a non-violent drug possession offense who is reasonably able to do so to contribute to the cost of their own placement in a drug treatment program.

**(b)** Subdivision (a) shall not apply to:

**(1)** Any defendant who has previously been convicted of one or more serious or violent felonies in violation of Penal Code sections 667.5(c) or 1192.7, unless the non-violent drug possession offense occurred after a period of 5 years in which the defendant remained free of both prison custody and the commission of an offense which results in (a) a felony conviction other than a non-violent drug possession offense or (b) a misdemeanor conviction involving physical injury or the threat of physical injury to another person.

**(2)** Any defendant who, in addition to one or more non-violent drug possession offenses, has been convicted in the same proceeding of a misdemeanor not related to the use of drugs or any felony.

**(3)** Any defendant who:

**(A)** While using a firearm, unlawfully possesses any amount of (1) a substance containing either cocaine base, cocaine, heroin, methamphetamine, or (2) a liquid, non-liquid, plant substance, or hand-rolled cigarette, containing phencyclidine.

**(B)** While using a firearm, is unlawfully under the influence of cocaine base, cocaine, heroin, methamphetamine or phencyclidine.

**(4)** Any defendant who refuses drug treatment as a condition of probation.

**(5)** Any defendant who (a) has two separate convictions for non-violent drug possession offenses (b) has participated in two separate courses of drug treatment pursuant to subdivision (a) and (c) is found by the court, by clear and convincing evidence, to be unamenable to any and all forms of available drug treatment. Notwithstanding any other provision of law, the trial court shall sentence such defendants to 30 days in jail.

**(c)** Within 7 days of an order imposing probation under subdivision (a), the probation department shall notify the drug treatment provider designated to provide drug treatment under subdivision (a). Within 30 days of receiving that notice, the treatment provider shall prepare a treatment plan and forward it to the probation department. On a quarterly basis after the defendant begins the drug treatment program, the treatment provider shall prepare and forward a progress report to the probation department.

**(1)** If at any point during the course of drug treatment the treatment provider notifies the probation department that the defendant is unamenable to the drug treatment being provided, but may be amenable to other drug treatments or related programs, the probation department may move the court to modify the terms of probation to ensure that defendant receives the alternative drug treatment or program.

**(2)** If at any point during the course of drug treatment the treatment provider notifies the probation department that the defendant is unamenable to the drug treatment provided and all other forms of drug treatment, the probation department may move to revoke probation. At the revocation hearing, unless the defendant proves by a preponderance of the evidence that there is a drug treatment program to which he is amenable, the court may revoke probation.

**(3)** Drug treatment services provided by subdivision (a) as a required condition of probation may not exceed 12 months, provided, however, that additional aftercare services as a condition of probation may be required for up to six months.

**(d)** Dismissal of charges upon successful completion of drug treatment.

**(1)** At any time after completion of drug treatment, a defendant may petition the sentencing court for dismissal of the charges. If the court finds that defendant successfully completed drug treatment, and substantially complied with the conditions of probation, the conviction on

which the probation was based shall be set aside and the court shall dismiss the indictment or information against the defendant. In addition, the arrest on which the conviction was based shall be deemed to have never occurred. Except as provided in subdivision (d)(2) and (d)(3) below, the defendant shall thereafter be released from all penalties and disabilities resulting from the offense of which he or she has been convicted.

**(2)** Dismissal of an indictment or information pursuant to subdivision (d)(1) does not permit a person to own, possess, or have in his or her custody or control any firearm capable of being concealed upon the person or prevent his or her conviction under Penal Code section 12021.

**(3)** Except as provided below, after an indictment or information is dismissed pursuant to subdivision (d)(1), the defendant may indicate in response to any question concerning his or her prior criminal record that he or she was not arrested or convicted for the offense. Except as provided below, a record pertaining to an arrest or conviction resulting in successful completion of a drug treatment program under this section shall not, without the defendant's consent, be used in any way that could result in the denial of any employment, benefit, license, or certificate

Regardless of his or her successful completion of drug treatment, the arrest and conviction on which the probation was based may be recorded by the Department of Justice and disclosed in response to any peace officer application request or any law enforcement inquiry. Dismissal of an information or indictment under this section does not relieve a defendant of the obligation to disclose the arrest and conviction in response to any direct question contained in any questionnaire or application for public office, for a position as a peace officer as defined in section 830, for licensure by any state or local agency, for contracting with the California State Lottery, or for purposes of serving on a jury.

**(e) Violation of Probation.**

**(1)** If probation is revoked pursuant to the provisions of this subdivision, the defendant may be incarcerated pursuant to otherwise applicable law without regard to the provisions of this section.

**(2) Non-drug related probation violations.**

Where a defendant receives probation under subdivision (a), and violates that probation either by being arrested for an offense that is not a non-violent drug possession offense, or by violating a non-drug-related condition of probation, and the state moves to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. The court may modify or revoke probation if the alleged violation is proved.

**(3) Drug related probation violations.**

**(A)** Where a defendant receives probation under subdivision (a), and violates that probation either by being arrested for a non-violent drug possession offense or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. The trial court shall revoke probation if the alleged probation violation is proved and the state proves by a preponderance of the evidence that the defendant poses a danger to the safety of others. If the court does not revoke probation, it may intensify or alter the drug treatment plan.

**(B)** Where a defendant receives probation under subdivision (a), and for the second time violates that probation either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves for a second time to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. The trial court shall revoke probation if the alleged probation violation is proved and the state proves by a preponderance of the evidence either that the defendant poses a danger to the safety of others or is unamenable to drug treatment. In determining whether a defendant is unamenable to drug treatment, the court may consider, to the extent relevant, whether the defendant (1) has committed a serious violation of rules at the drug treatment program, (2) has repeatedly committed violations of program rules that inhibit the defendant's ability to function in the program, or (3) has continually refused to participate in the program or asked to be removed from the program. If the court does not revoke probation, it may intensify or alter the drug treatment plan.

**(C)** Where a defendant receives probation under subdivision (a), and for the third time violates that probation either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves for

a third time to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. If the alleged probation violation is proved, defendant is not eligible for continued probation under subdivision (a).

**(D)** Where a defendant on probation at the effective date of this act for a non-violent drug possession offense violates that probation either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine if probation shall be revoked. The trial court shall revoke probation if the alleged probation violation is proved and the state proves by a preponderance of the evidence that the defendant poses a danger to the safety of others. If the court does not revoke probation, it may modify probation and impose as an additional condition participation in a drug treatment program.

**(E)** Where a defendant on probation at the effective date of this act for a non-violent drug possession offense violates that probation a second time either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves for a second time to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. The trial court shall revoke probation if the alleged probation violation is proved and the state proves by a preponderance of the evidence either that the defendant poses a danger to the safety of others or is unamenable to drug treatment. If the court does not revoke probation, it may modify probation and impose as an additional condition participation in a drug treatment program.

**(F)** Where a defendant on probation at the effective date of this act for a non-violent drug offense violates that probation a third time either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of probation, and the state moves for a third time to revoke probation, the court shall conduct a hearing to determine whether probation shall be revoked. If the alleged probation violation is proved, defendant is not eligible for continued probation under subdivision (a).

**SECTION 6. Section 3063.1 is added to the Penal Code to read:**

**3063.1. Possession Of Controlled Substances; Parole; Exceptions.**

**(a)** Notwithstanding any other provision of law, and except as provided in subdivision (b), parole may not be suspended or revoked for commission of a non-violent drug possession offense or for violating any drug-related condition of parole.

As an additional condition of parole for all such offenses or violations, the Parole Authority shall require participation in and completion of an appropriate drug treatment program. Vocational training, family counseling and literacy training may be imposed as additional parole conditions.

The Parole Authority may require any person on parole who commits a non-violent drug possession offense or violates any drug-related condition of parole, and who is reasonably able to do so, to contribute to the cost of their own placement in a drug treatment program.

**(b)** Subdivision (a) shall not apply to:

**(1)** Any parolee who has been convicted of one or more serious or violent felonies in violation of Penal Code sections 667.5(c) or 1192.7.

**(2)** Any parolee who, while on parole commits one or more non-violent drug possession offenses and is found to have concurrently committed a misdemeanor not related to the use of drugs or any felony.

**(3)** Any parolee who refuses drug treatment as a condition of parole.

**(c)** Within 7 days of a finding that the parolee has either committed a non-violent drug possession offense or violated any drug-related condition of parole, the Parole Authority shall notify the treatment provider designated to provide drug treatment under subdivision (a). Within 30 days thereafter the treatment provider shall prepare a drug treatment plan and forward it to the Parole Authority and to the California Department of Corrections Parole Division Agent responsible for supervising the parolee. On a quarterly basis after the parolee begins drug treatment, the treatment provider shall prepare and forward a progress report to these entities and individuals.

**(1)** If at any point during the course of drug treatment the treatment provider notifies the Parole Authority that the parolee is unamenable to the drug treatment provided, but amenable to other drug treatments or related programs, the Parole Authority may act to modify the terms of parole to ensure that the parolee receives the alternative drug treatment or program.

(2) If at any point during the course of drug treatment the treatment provider notifies the Parole Authority that the parolee is unamenable to the drug treatment provided and all other forms of drug treatment, the Parole Authority may act to revoke parole. At the revocation hearing, parole may be revoked unless the parolee proves by a preponderance of the evidence that there is a drug treatment program to which he is amenable.

(3) Drug treatment services provided by subdivision (a) as a required condition of parole may not exceed 12 months, provided, however, that additional aftercare services as a condition of probation may be required for up to six months.

(d) Violation of Parole.

(1) If parole is revoked pursuant to the provisions of this subdivision, the defendant may be incarcerated pursuant to otherwise applicable law without regard to the provisions of this section.

(2) Non-drug related parole violations.

Where a parolee receives drug treatment under subdivision (a), and during the course of drug treatment violates parole either by being arrested for an offense other than a non-violent drug possession offense, or by violating a non drug-related condition of parole, and the Parole Authority acts to revoke parole, a hearing shall be conducted to determine whether parole shall be revoked. Parole may be modified or revoked if the parole violation is proved.

(3) Drug related parole violations.

(A) Where a parolee receives drug treatment under subdivision (a), and during the course of drug treatment violates parole either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of parole, and the Parole Authority acts to revoke parole, a hearing shall be conducted to determine whether parole shall be revoked. Parole shall be revoked where the parole violation is proved and a preponderance of the evidence establishes that the parolee poses a danger to the safety of others. If parole is not revoked, the conditions of parole may be intensified to achieve the goals of drug treatment.

(B) Where a parolee receives drug treatment under subdivision (a), and during the course of drug treatment for the second time violates that parole either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of parole, and the Parole Authority acts for a second time to revoke parole, a hearing shall be conducted to determine whether parole shall be revoked. If the alleged parole violation is proved the parolee is not eligible for continued parole under any provision of this section and may be re-incarcerated.

(C) Where a parolee already on parole at the effective date of this act violates that parole either by being arrested for a non-violent drug possession offense, or by violating a drug-related condition of parole, and the Parole Authority acts to revoke parole, a hearing shall be conducted to determine whether parole shall be revoked. Parole shall be revoked where the parole violation is proved and a preponderance of the evidence establishes that the parolee poses a danger to the safety of others. If parole is not revoked, the conditions of parole may be modified to include participation in a drug treatment program as provided in subdivision (a). This paragraph will not apply to any parolee who at the effective date of this act has been convicted of one or more serious or violent felonies in violation of Penal Code sections 667.5(c) or 1192.7.

(D) Where a parolee already on parole at the effective date of this act violates that parole for the second time either by being arrested for a non-violent drug-possession offense, or by violating a drug-related condition of parole, and the Parole Authority acts for a second time to revoke parole, a hearing shall be conducted to determine whether parole shall be revoked. If the alleged parole violation is proved, the parolee is not eligible for continued parole under any provision of this section and may be re-incarcerated.

**SECTION 7. Division 10.8 is added to the Health & Safety Code to read:**

Division 10.8. Substance Abuse Treatment Funding.

**11999.4 Establishment Of The Substance Abuse Treatment Trust Fund.**

A special fund to be known as the "Substance Abuse Treatment Trust Fund" is created within the State Treasury which is continuously appropriated for carrying out the purposes of this division.

**11999.5 Funding Appropriation**

Upon passage of this Act, \$60,000,000 shall be continuously appropriated from the General Fund to the Substance Abuse Treatment Trust Fund for the 2000-2001 fiscal year. There is hereby continuously appropriated from the General Fund to the Substance Abuse Treatment Trust Fund an additional \$120,000,000 annually for the 2001-2002 fiscal year, and an additional sum of \$120,000,000 in each such subsequent fiscal year concluding with the 2005-2006 fiscal year. These funds shall be transferred to the Substance Abuse Treatment Trust Fund on July 1 of each of these specified fiscal years. Funds transferred to the Substance Abuse Treatment Trust Fund are not subject to annual appropriation by the Legislature and may be used without a time limit. Nothing in this section shall preclude additional appropriations by the Legislature to the Substance Abuse Treatment Trust Fund.

**11999.6 Distribution Of Monies From Substance Abuse Treatment Trust Fund**

Monies deposited in the Substance Abuse Treatment Trust Fund shall be distributed annually by the secretary of the Health and Welfare Agency through the State Department of Alcohol and Drug Programs to counties to cover the costs of placing persons in and providing (1) drug treatment programs under this Act and (2) vocational training, family counseling and literacy training under this Act. Additional costs that may be reimbursed from the Substance Abuse Treatment Trust Fund include probation department costs, court monitoring costs and any miscellaneous costs made necessary by the provisions of this Act other than drug testing services of any kind. Such monies shall be allocated to counties through a fair and equitable distribution formula that includes, but is not limited to, per capita arrests for controlled substance possession violations and substance abuse treatment caseload, as determined by the department as necessary to carry out the purposes of this Act. The department may reserve a portion of the fund to pay for direct contracts with drug treatment service providers in counties or areas in which the department director has determined that demand for drug treatment services is not adequately met by existing programs. However, nothing in this section shall be interpreted or construed to allow any entity to use funds from the Substance Abuse Treatment Trust Fund to supplant funds from any existing fund source or mechanism currently used to provide substance abuse treatment.

**11999.7 Local Government Authority to Control Location of Drug Treatment Programs**

Notwithstanding any other provision of law, no community drug treatment program may receive any funds from the Substance Abuse Treatment Trust Fund unless the program agrees to make its facilities subject to valid local government zoning ordinances and development agreements.

**11999.8 Surplus Funds**

Any funds remaining in the Substance Abuse Treatment Trust Fund at the end of a fiscal year may be utilized to pay for drug treatment programs to be carried out in the subsequent fiscal year.

**11999.9 Annual Evaluation Process**

The department shall annually conduct a study to evaluate the effectiveness and financial impact of the programs which are funded pursuant to the requirements of this Act. The study shall include, but not be limited to, a study of the implementation process, a review of lower incarceration costs, reductions in crime, reduced prison and jail construction, reduced welfare costs, the adequacy of funds appropriated, and any other impacts or issues the department can identify.

**11999.10 Outside Evaluation Process**

The department shall allocate up to 0.5% of the fund's total monies each year for a long term study to be conducted by a public university in California aimed at evaluating the effectiveness and financial impact of the programs which are funded pursuant to the requirements of this Act.

**11999.11 County Reports**

Counties shall submit a report annually to the department detailing the numbers and characteristics of clients-participants served as a result of funding provided by this Act. The department shall promulgate a form which shall be used by the counties for the reporting of this information, as well as any other information that may be required by the department. The department shall establish a deadline by which the counties shall submit their reports.

**11999.12 Audit Of Expenditures**

The department shall annually audit the expenditures made by any county which is funded, in whole or in part, with funds provided by this Act. Counties shall repay to the department any funds that are not spent in accordance with the requirements of this Act.



**11999.13 Excess Funds**

At the end of each fiscal year, a county may retain unspent funds received from the Substance Abuse Treatment Trust Fund and may spend those funds, if approved by the department, on drug programs that further the purposes of this Act.

**SECTION 8. Effective Date**

Except as otherwise provided, the provisions of this Act shall become effective July 1, 2001, and its provisions shall be applied prospectively.

**SECTION 9. Amendment**

This Act may be amended only by a roll call vote of two-thirds of the membership of both houses of the Legislature. All amendments to this Act shall be to further the Act and shall be consistent with its purposes.

**SECTION 10. Severability**

If any provision of this Act or the application thereof to any person or circumstances is held invalid or unconstitutional, such invalidity or unconstitutionality shall not affect other provisions or applications of this initiative which can be given effect without the invalid or unconstitutional provision or application, and to this end the provisions of this initiative are severable.