

Gatejuristen

Høringsuttalelse fra Gatejuristen vedrørende Stoltenbergutvalgets Rapport om narkotika

1. Innledende bemerkninger

Gatejuristen ønsker med dette å komme med innspill på rapporten fra Stoltenbergutvalget.

Gatejuristen er et rettshjelpstiltak som yter gratis rettshjelp til mennesker med rusproblemer. Vi har derfor førstehåndskjennskap til mange av de problemene som menneskene som rapporten omhandler møter i det daglige. Denne høringsuttalelsen er utarbeidet i fellesskap av Gatejuristen-nettverket, som består av Gatejuristen i Oslo, Trondheim, Bergen og Tromsø.

Gatejuristen synes at rapporten tar tak i mange av de sentrale problemstillingene som det er viktig å finne en løsning på for rusavhengige. Vi mener at hensynene bak rapporten må være sentrale i det videre arbeidet. Vi tenker da særlig på hensynet til rask oppfølging og hjelp, hensynet til at det skal være enkelt å vite hvor man skal henvende seg for å få hjelp, behovet for et enkelt og effektivt system og behovet for koordinerte tjenester fra godt kvalifiserte mennesker. Det er viktig at tilgjengelighetstenkningen og helhetstenkningen som gjennomsyrer rapporten realiseres og bringes ut i det virkelige liv.

Gatejuristen synes det er positivt at det settes fokus på mennesker med tung rusproblematikk og hvordan man best mulig kan bedre deres livsvilkår. Og det er positivt at utvalget har forsøkt å tenke nytt for å hjelpe en gruppe mennesker som trenger bred støtte fra hjelpeapparatet.

Utvalget har i utgangspunktet fokus på problematikk knyttet til tung rusmiddelavhengighet. Det er bra at det er fokus på menneskene som sliter med avhengighet til tunge narkotiske stoffer. Når dette er sagt mener Gatejuristen at det er noe problematisk å skille mellom narkotikaavhengighet og av alkoholavhengighet. For mange er overgangen mellom bruken av rusmidlene glidende, og det blir derfor vanskelig å bestemme hjelpebehovet ut fra hvilket rusmiddel den enkelte er avhengig av.

Videre er vi positive til at rapporten også fokuserer på forebygging. Forebyggende arbeid er den beste måten å forhindre at barn og unge utvikler avhengighet av narkotika og alkohol. Samfunnet har en viktig jobb å gjøre når det gjelder informasjonsarbeid rundt skadevirkningene og andre konsekvenser av rusmisbruk. Dette forebyggende arbeidet må i all hovedsak gjøres i skolen. Samtidig mener vi at andre arenaer der barn og ungdom ferdes, slik som internett må tas i bruk. Det er liten tvil om at barn og ungdom påvirkes av, og i stor grad er aktive brukere av, ulike medier. Gatejuristen mener derfor at informasjon om skadevirkninger av rusmisbruk og andre holdningskampanjer på internett vil være en hensiktsmessig måte å nå de unge på.

Vi mener imidlertid at det også er nødvendig å se på begrepet forebygging i et bredere perspektiv. Forebygging handler ikke bare om å informere ungdom om farene med narkotika, det handler i

vel så stor grad om at systemet som skal fange opp mennesker i risikogrupperne fungerer. Det er derfor viktig at også tiltak som skolehelsetjeneste, barnevern og NAV sees i et forebyggingsperspektiv. Gatejuristen opplever at det kan være vanskelig å nå de under 18 år som ferdes i rusmiljøet, og at et viktig forebyggings tiltak derfor vil være å styrke tilbudet til dem. For eksempel kan det gjøres i form av egne ungdomsmottak inspirert av Maria Ungdom i Sverige, og i form av tilbud om juridisk rådgivning og hjelp for unge under 18 år.

Rapporten åpner også for en del prinsipielle problemstillinger i et større perspektiv. Gjennom samhandlingsreformen innføres ny folkehelselov og ny kommunal helse- og omsorgslov. Ved innføringen av de nye lovene oppheves den gamle sosialtjenesteloven. Dette fører til at hjelp til mennesker med rusproblemer enten skal ytes som helsehjelp, eller som økonomisk stønad etter den nye loven om sosiale tjenester i NAV. Professor Aslak Syse ved Universitetet i Oslo har blant annet pekt på at endringene innen sosial- og helselovgivning fører til en nedbygging av det sosialfaglige, og en oppbygging av helse- og arbeidsfremmende tiltak. Dette kan på mange måter være positivt, i og med at det er mange som har kjempet for at mennesker med rusproblemer skal få status som pasienter, og ikke bare som mennesker som har falt utenfor samfunnet. Fokuset på rusproblematikk som et helseproblem er således på mange måter et fremskritt. Samtidig er det viktig å erkjenne at rusproblemer ofte fører med seg store sosiale problemer, og at sosiale problemer ofte kan lede til rusproblemer. Det er derfor viktig å tenke gjennom hvordan man kan ta vare på det sosialfaglige perspektivet også etter samhandlingsreformen.

Gatejuristen oppfatter rapporten slik at den ikke passer sammen med de nye lovene som springer ut fra samhandlingsreformen, den har ingen paralleller til den nye lovgivningen. Stoltenbergutvalget ønsker statlig oppfølging av de rusavhengige, mens det i forslaget til ny kommunal helse- og omsorgslov legges opp til at all slik oppfølging skal være kommunenes ansvar. Det er synd at disse to parallellene har foregått samtidig og uten samhandling.

Gatejuristen finner det også nødvendig å kommentere at rapporten ikke inneholder noe om denne gruppens rettshjelpsbehov. Gatejuristen har erfart at rusavhengige har et stort udekket rettshjelpsbehov og at de ofte faller utenfor de tradisjonelle rettshjelpstilbudene. Dette kan skyldes at de ikke er i stand til selv å oppsøke rettshjelpen, at de ikke er klar over hvilke rettigheter de har, at de ikke kjenner til hvor de kan få hjelp eller at de kvier seg for å oppsøke de tradisjonelle rettshjelpstilbudene. Rettshjelp til rusavhengige er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Denne rettshjelpen må være tilpasset de rusavhengiges behov, det vil si at det må være et lavterskeltilbud. Når rusavhengiges rettigheter i forhold til behandling, bolig etc diskuteres, er det viktig at det også sies noe om hvordan disse rettighetene skal ivaretas og hvem som eventuelt skal ivareta disse.

2. Gatejuristen ønsker å kommentere de følgende forslagene i utvalgets rapport:

Forslag 3 og 4:

Utvalget tredje og fjerde forslag handler om alternative straffereaksjoner. Det forelås å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret, samt å opprette tverrfaglige nemnder som vurderer hjelpetiltak for personer som pågripes for bruk og bestittelse av narkotika.

Gatejuristen er enig med utvalget i at fengselsstraff eller bøter som reaksjon for bruk eller besittelse av narkotika, er reaksjonsformer som gjør vondt verre for mange rusavhengige, og som ikke løser det underliggende problemet. Mange av våre klienter har store problemer med å holde seg rusfri i fengsel, fordi det er lett tilgang på rusmidler der. Dersom de ilegges bøter blir dette gjeld som den rusavhengige vil slite med i lang tid, gjerne med store trekk i trygdeutbetalinger. Både fengselsstraff og bøtestraff bidrar derfor ofte til å forhindre at den rusavhengige får sjansen til å få orden på livet sitt og mulighet til å bli kvitt rusproblemet.

Forslaget om å utarbeide og videreutvikle alternative straffereaksjoner er derfor et godt forslag. Dersom slike alternative straffereaksjoner tas i bruk er det viktig med god organisering av et system rundt avtaler om oppfølgingen, samt at det må stilles krav i forhold til bruk og besittelse av narkotika. Gatejuristen ser at dette kan være med å fange opp de yngste brukerne og gi dem en vei ut av rusmisbruket.

Gatejuristen støtter forslaget om at Norge bør opprette en nemndsordning etter modell fra Portugal. For at en slik ordning skal kunne fungere, er det imidlertid viktig at enkelte forutsetninger er oppfylt. Det blir viktig at ventetiden for å få en sak opp for nemnda er kort, og at de rusavhengige ikke må vente på oppfølging fra hjelpeapparatet.

Slik situasjonen er i dag er det alt for lang ventetid på institusjonsopphold for avrusning for de som søker behandling frivillig. Etter avrusning finnes det for få tilbud om rehabilitering. En nemndsordning med tilbud om behandling og oppfølging som alternativ til straff, forutsetter at behandlingstilbudet utbygges, slik at alle de som ønsker behandling frivillig kan få det når de trenger det. Først da vil det gi mening å tilby behandling som et alternativ til straff.

Dersom forutsetningene for en slik ordning kommer på plass, vil en nemndsordning kunne spare rettsystemet for mange saker, og også være et kostnadseffektivt alternativ til å føre saker i rettssystemet. Samtidig vil man få samfunnsøkonomiske effekter av det ved at mennesker raskere kan hjelpes ut av rus og inn i arbeidslivet.

Det er imidlertid også viktig å utrede nøye rettssikkerheten i forbindelse med en slik ordning. En ting er det prinsipielle rundt det å tilby helsehjelp som straff. Det vil være nødvendig å utrede grensedragning mot tvangsbestemmelser i helselovgivning og straffebestemmelser, for å sikre klarhet i nemndenes juridiske grunnlag. Det vil blant annet være viktig at en slik nemndsordning oppfyller kravene til fair trial i EMK artikkel 6.

Forslag 6:

Gatejuristen er enig i at det bør øremerkes midler til en forsterket innsats mot profesjonelle selgere. Vi er også enige i at det ikke er hensiktsmessig å bøtelegge personer som selger narkotika for å finansiere eget forbruk, men at ressursene må settes inn i forhold til de selgerne som er en del av et organisert kriminelt miljø som ikke er avhengige av narkotika selv. Gatejuristen er ofte i kontakt med klienter som har fått forelegg for bruk av narkotika og som ikke har midler til å betale disse foreleggene. Dette medfører at klientene påføres gjeld som de ikke er i stand til å betjene og som blir en ekstra byrde når de skal rehabiliteres tilbake til samfunnet. Denne staffen har ingen individualpreventiv effekt da dette gjelder personer som har en avhengighetsforhold som de trenger behandling for og ikke straff.

Gatejuristen mener at det er viktig å ta tak i problemet med åpne russcener blant annet for å begrense nyrekruttering til rusmiljøene, men også for å begrense omsetningen. For at dette skal lykkes må man se til land som har fått dette til, for eksempel Sveits. Det å se forebygging, behandling, skadereduksjon og narkotikakontroll under ett slik Sveits gjør er fornuftig og antakelig en nødvendig faktor for å lykkes.

Forslag 9 til 13 – MO-sentre

Utvalget foreslår i forslag 9 til 13 å opprette mottaks- og oppfølgingsentre over hele landet. Gatejuristen mener idéen på mange måter er god, men at det er flere betydelige hindringer som ligger i veien for at sentrene kan bli en realitet. Primært gjelder dette organiseringen. Dersom sentrene skal opprettes på statlig nivå, vil dette for det første være stikk i strid med den nye kommunale helse- og omsorgsloven, som sier klart at det er kommunene som skal ha ansvaret for behandling og rehabilitering. Dersom man ser for seg å opprette sentrene på kommunalt nivå, vil dette også være svært vanskelig å forene med den nye helse- og omsorgsloven, da denne legger opp til at kommunene skal ha full frihet i forhold til hvordan de vil oppfylle sine plikter etter loven. I praksis vil det derfor bli svært vanskelig å realisere sentrene uten å endre den nye helse- og omsorgsloven.

Som nevnt innledningsvis innebærer den nye lovgivningen gjennom samhandlingsreformen at en del av det sosialfaglige fjernes fra lovtekstene. På den ene side kan man i en slik situasjon si at nettopp MO-sentre kan løse dette problemet, og være et sted der man kan få det helsefaglige tilbudet man har krav på, kombinert med en sosialfaglig oppfølging. På den annen side har det blitt stilt spørsmål ved om ikke MO-sentrene slik de er beskrevet egentlig bare er det samme som det gamle sosialkontoret skulle være. Man kan da stille spørsmål om man tar det sosialfaglige ut av NAV-kontorene, og putter det inn i MO-sentre. Det vil kunne føre til at mennesker uten rusproblemer får færre muligheter til å få sosialfaglig oppfølging, mens mennesker med rusproblemer får fortrinnsrett på den beste sosialfaglige kompetansen. Gatejuristen har kjennskap til flere personer som har begynt å ruse seg nettopp fordi de ikke har fått hjelp når de har blitt syke samtidig som de har fått mye dårligere økonomi. I et forebyggingsperspektiv kan det således være feil å bygge ned det sosialfaglige for mennesker uten rusproblemer, for så å lage særordninger som gjelder bare for de som ruser seg.

Gatejuristen mener som nevnt innledningsvis at det viktigste må være å sikre at hensynene bak rapporten blir gjennomført på en god måte. De sentrale hensynene bak MO-sentrene er nettopp tilgjengelighet, effektivitet og samordning av tjenestetilbudet. Slik Gatejuristen ser det, kan gjennomføring av hensynene bak MO-sentrene tenkes gjennomført på følgende måter:

Alternativ 1 kan være å redusere kommunenes ansvar for de rusavhengige i den nye helse- og omsorgsloven, og utvide LAR som er en del av den statlige spesialisthelsetjenesten til å omfatte et større spekter av tilbudet til mennesker med rusproblemer. Eksempelvis kunne LAR fått ansvaret for mottak, utredning, tilgang til medisiner, midlertidig poliklinisk behandling, henvisning til annen spesialistbehandling, og personlig og sosialfaglig oppfølging. Kort sagt et mye sterkere fokus på R'en i LAR – Rehabilitering. LAR-sentrene ville således kunne gjøres til en form for MO-sentre. Gatejuristen mener imidlertid at bolig og omsorgstjenester fortsatt må være en del av det kommunale ansvaret, da det vil bli uryddig å skulle tildele statlige boliger til mennesker med rusproblemer og kommunale boliger til andre mennesker som er fattige og syke. LAR-sentrene/MO-sentrene må heller kunne ha et tett samarbeid med de kommunale bolig- og omsorgstjenestene, for å sørge for at klientens behov blir ivaretatt.

Alternativ 2 kan være å forsøke å opprette MO-sentre som tiltak gjennom det kommunale rusarbeidet. Dette vil innebære at kommunene beholder sitt ansvar etter den nye helse- og omsorgsloven, men samtidig at de vil få stor frihet i forhold til hvordan sentrene skal være. Denne løsningen vil imidlertid også innebære at den nye loven bør endres noe, for eksempel slik at man i lovforslagets § 3-2 pålegger kommunene å sørge for et tilfredsstillende rusbehandlingstilbud, og at man så lager for eksempel en forskrift om MO-sentre, der det beskrives nærmere hvordan kommunenes plikt skal gjennomføres. Dette vil imidlertid innebære en styring av kommunene utover det som samhandlingsreformen legger opp til, og krever derfor stor gjennomføringsvilje fra politikerne.

I alle tilfeller mener Gatejuristen at man er nødt til å ta utgangspunkt i den nye kommunale helse- og omsorgsloven når man skal gjennomføre tiltak av den typen som MO-sentrene utgjør, for å unngå at man i det videre arbeidet fremover vedtar en lov som sier at kommunene har ansvaret, samtidig som man bruker mye tid og krefter på en ordning som baserer seg på at kommunene ikke skal ha noe ansvar.

Forslag 14

Gatejuristen ønsker å påpeke viktigheten av retten til bolig for mennesker som sliter med rusproblemer. Vi erfarer at kommunene ikke makter å overholde sine forpliktelser etter sosialtjenesteloven om rett til midlertidig og/eller varig bolig. Dette må bedres. Det burde innføres sanksjonsmidler mot kommuner som ikke oppfyller sine forpliktelser etter loven. Eksempler på dette kan være dagmulkt og/eller bøter. Det er et problem i dag at rusavhengige og rusavhengige under rehabilitering plasseres i samme bomiljø. Dersom rusavhengige i aktiv rus og rusavhengige under rehabilitering skal tilbys bolig på samme plass, vil det være vanskelig for de som ønsker seg et liv uten rus å mestre rehabiliteringen. Gatejuristen har erfaring med at flere av våre klienter som er i LAR-behandling enten er bostedsløse eller bor i et tungt belastet rusmiljø. Dette medfører at sjansene for å lykkes i rehabiliteringen svekkes betydelig. Det er ikke heldig at rusavhengige som forsøker å komme seg bort fra sin rusavhengighet havner i et bomiljø hvor de

daglig eksponeres for rus. Gatejuristen mener derfor at en trygg bosituasjon er en viktig forutsetning for at rusavhengige skal klare å rehabiliteres på en god måte.

Forslag 15

Gatejuristen støtter forslaget om å sikre oppfølging under og etter fengselsopphold. Tilgangen på rusmidler i fengsel er i dag stor og veien tilbake til rus etter et fengselsopphold ofte er kort. Det er derfor viktig at det finnes et behandlingstilbud tilgjengelig under soning og at de som har vært gjennom slike behandlingsopplegg følges opp etter endt soning. Dette gjelder i like stor grad som oppfølging etter annen avrusning/behandling, og kan også sees i et forebyggingsperspektiv. Gatejuristen erfarer at mange som har klart å holde seg rusfri innenfor murene sprekker når de kommer ut. Dette skyldes i stor grad manglende oppfølging i form av hjelp til rusmestring, bolig, jobb og en meningsfylt hverdag.

Forslag 16

Det fremgår av forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov punkt 34.1 at det på lengre sikt er behov for en samordning av ulike regler om tvang som gjelder i helse og omsorgssektoren. Gatejuristen mener at det ikke er behov for å samle regler om bruk av tvang mot mennesker med rusavhengighet i samme lov. Vi mener det er viktigere å sørge for at inngrep etter tvangsbestemmelsene er samordnet i den forstand at terskelen for inngrep må være like høy etter de ulike regelsettene. Gatejuristen er opptatt av at terskelen for tvangsinngrep må være høy.

I punkt 34.4 vises det til en rapport utarbeidet av Uni Rokkansenteret om evaluering av reglene om tvang i sosialtjenesteloven. Av denne rapporten fremgår blant annet at det eksisterer betydelige variasjoner i rettsanvendelsen mellom de ulike kommunene, og at det er stor forekomst av midlertidige vedtak. Slik Gatejuristen ser det er det viktigste at terskelen for bruk av tvang er høy, at den praktiske rettsanvendelsen er lik i alle deler av forvaltningen og at det tilstrebes å bruke færre midlertidige vedtak om tvang.

Det er følgelig viktig å harmonisere de ulike regelsettene, slik at terskelen for inngrep i den private sfære er lik uavhengig om det dreier seg om barn eller voksne rusavhengige, og uavhengig av om det er snakk om tvang på grunn av rus eller tvang på grunn av psykisk helse. Gatejuristen mener at når det dreier seg om inngrep ovenfor mennesker med problemer knyttet til rus/psykiatri og gravide rusavhengige, er det ofte hensynet til tredjepart som kommer inn, og i slike tilfeller vil det være andre beveggrunner som motiverer til tvangsinngrepet.

Forslag 17:

Det er viktig at mennesker med tunge rusproblemer ikke kan avvises fordi de også har psykiske lidelser. Det er ofte vanskelig å vite hva som kom først av rusproblemet eller den psykiatriske diagnosen og det er klart at mange mennesker med psykiske problemer driver med selvmedisinering og utvikler tung avhengighet av narkotika. Det er derfor viktig at disse menneskene får den behandlingen de har krav på hos spesialisthelsetjenesten.

Det må utarbeides klare retningslinjer slik at disse menneskene fanges opp og får et adekvat tilbud. Vi ser at mange av disse menneskene blir kasteballer som i siste instans havner hos politiet. Dette er ikke bra nok for mennesker som har et klart behov for medisinsk hjelp.

Forslag 18:

Gatejuristen støtter utvalgets forslag 18 om å utvikle egenandeler for behandling av narkotikaavhengighet. De fleste av Gatejuristens klienter sliter med svært dårlig økonomi, og det å fjerne egenandeler vil derfor gjøre det lettere for våre klienter å få nødvendig behandling.

Forslag 19:

Utvalget foreslår at det skal startes med medisinsk behandling når den enkelte rusavhengige har behov for det. Gatejuristen er enig i at tilbudet om medisinsk behandling må være tilgjengelig når den enkelte er klar for avrusning og nedtrapping. Vi ser imidlertid at LAR-teamene i mange tilfeller ikke har kapasitet til å følge den enkelte klient godt nok opp. Det er her, som i andre deler av systemet, viktig at det er nok ressurser til å ta seg av dem som tilbys legemiddelassistert rehabilitering.

Gatejuristen ønsker å kommentere kravet om rusfrihet i forkant av LAR-behandling. Det er mange av våre klienter som har problemer med å holde seg rusfri slik at de kan starte opp i LAR-behandling. Det er vanskelig å forstå hva som er hensikten med total avrusning i lengre tid før oppstart i LAR. Det viktige bør være å holde sidemisbruket på et minimum gjennom for eksempel institusjonsopphold ved oppstart i LAR.

Gatejuristen erfarer at R'en i LAR ofte ikke fungerer. Det mangler ressurser til rehabilitering og mange får ikke tilbud om annet enn medisin og levering av urinprøver. Gatejuristen får ofte tilbakemelding om at det også er problemer med å få ansvarsgruppemøter. Rehabilitering handler om mye mer enn medisin og levering av urinprøver. Det er viktig for disse menneskene å ha noe meningsfylt å fylle dagene med, samt en plass å bo, se forslag 14 og medisinsk og psykiatrisk behandling.

Forslag 21:

Gatejuristen får ofte tilbakemelding fra klienter om at det å ofte måtte avlegge urinprøver oppleves som inngripende og for mange begrensende i forhold til personlig livsutfoldelse. Urinprøver flere ganger per uke er et sterkt kontrolltiltak. Det å måtte avlegge urinprøver flere ganger per uke har stor innvirkning på hverdagen til den enkelte. I noen tilfeller vil det være nødvendig for å hindre og/eller kontrollere eventuell sidemisbruk, men ofte er dette en unødvendig kontroll som er egnet til å skape misstillit mellom den rusavhengige og hjelpeapparatet. Det vil derfor være positivt å utrede alternativer til urinprøver, der dette er forsvarlig.