

HØRING - LOV OG FORSKRIFTER OM GJENNOMFØRING AV RUSOMSORGEN

Fagforbundet har fått forslag til lov og forskrifter om gjennomføring av rusomsorgen til høring. I de følgende presenteres våre innspill.

Fagforbundet støtter at det lages en felles forskrift for alle institusjoner som tilbyr tjenester til rusavhengige. En felles forskrift vil legge til rette for at brukere og ansatte ved aktuelle institusjoner blir kjent med regelverket, og at en vet hva slags regelverk som til en hver tid gjelder.

§ 1 Formål

Fagforbundet mener det vil styrke forskriften om formålsparagrafen:

- Tydeliggjør eller definerer begrepet tvang
- Tydeliggjør eller definerer når lovverket åpner for bruk av tvang

Dette er viktig for den praktiske tolkingen og anvendelsen av forskriften. Formålsparagrafen mangler formuleringer som klargjør dette.

Tvang definert som ”tiltak uten samtykke” favner mange ulike situasjoner som vil kunne true brukerens integritet og rettsikkerhet under behandling. Forventninger, insisterende praksis, gruppepress, ultimatum, formelle og uformelle sanksjoner er alle sosiale mekanismer som kan innebære elementer av tvang. Tvangslovgivningen er derfor aktuell for å forebygge, forhindre og begrense tvang, i situasjoner som ikke nødvendigvis innebærer fysisk inngripen.

Bruk av tvang innebærer alvorlig inngrep i den enkeltes selvråderett. Det er derfor svært viktig å unngå usikkerhet om den praktiske tolkingen og anvendelsen av forskriften.

§ 2 Virkeområde

Fagforbundet støtter Helsedirektoratets forslag om at helse- og omsorgstjenesteloven endres, slik at forskriften også kan omfatte private institusjoner uten avtale og institusjoner som ikke mottar offentlig tilskudd. Grunnleggende rettsikkerhet og lovens vern mot overgrep er et universelt prinsipp, uavhengig av tjenestenes organisering.

Fagforbundet mener at rusomsorgen skal være offentlig eid og offentlig drevet. Det bør være et offentlig ansvar å skaffe til veie tilstrekkelig behandlingsplasser.

Videre vurdering angående forskriftens virkeområde

Helsedirektoratets rapport viser at det kun finnes oversikt over institusjoner i spesialisthelsetjenesten, men at innrapportering om henvisningsformalitet og lovgrunnlag til NPR (Norsk pasientregister) er mangelfull.

Når det gjelder kommunale virksomheter og private med kommunale avtaler finnes det ikke nasjonale data, men på bakgrunn av en gjennomgang av ulike kilder er det anslått at det er ca 90 institusjoner på landsbasis. Med unntak for Oslo er det ikke vanlig at kommunene drifter egne institusjoner, så er dette i hovedsak private virksomheter.

Det er ikke krav om å rapportere tiltak etter gjeldende forskrift for disse institusjonene, og det er ingen oversikt over tvangsbruk i disse institusjonene ut over en tilbakemelding om få klager på tiltak fra fylkesmannsembetene.

Når det gjelder private institusjoner med avtale, kan disse ha avtale både med spesialisthelsetjenesten og kommunene. I tillegg kan de ha plasser som ikke omfattes av avtale med kommune eller spesialisthelsetjenesten.

Private uten avtale stiller likevel plasser til disposisjon, og kan motta økonomisk støtte til sin virksomhet.

Også Helfo kan inngå avtaler om fristbruddsplasser uavhengig av spesialisthelsetjenestens avtaler/kriterier for TSB (Tverrfaglig spesialisert behandling av rusbehandling).

Dette tegner et bilde av at avtalegrunnlaget gjør at personer i samme institusjon omfattes av ulike forskrifter, selv om det i praksis er sammenfallende regler og behov for reguleringer. Personer med rusmiddelproblemer er en sårbar gruppe, og dette er forhold som krever økt oppmerksomhet om forutsigbarhet og rettsikkerhet skal styrkes. En felles gjennomføringsforskrift vil gi økt rettsikkerhet for målgruppa, økt tilgjengelighet til regelverket og økt forutsigbarhet for både institusjoner og pasienter/brukere.

Det er også et spørsmål om private institusjoner uten avtale skal omfattes av gjennomføringsforskriften. Direktoratets argumentasjon og rapport gir et godt grunnlag for deres anbefaling om at også private uten avtaler skal omfattes av gjennomføringsforskriften slik at rettsikkerheten er den samme for alle pasienter/brukere. Ulik regulering av rusinstitusjoner med og uten avtale gir tilfeldig forskjellsbehandling. Tilsynsrapporter ved private institusjoner viser at det brukes tvangstiltak som ikke er har hjemmel verken i lov eller forskrift, og at det dermed er behov for forskriften også i disse institusjonene.

Departementets begrunnelse for å gå i mot sistnevnte anbefaling, synes å være knyttet til at det bør være mulig å opprette hjelpetiltak som er basert på annen tenkning enn den som regulerer institusjoner som det offentlige finansierer. Her bør imidlertid hensynet til enkeltpersoners vern mot integritetskrenkninger veie tyngst.

§ 3 Vern om personlig integritet

Fagforbundet støtter det vi tolker som intensjonen i paragrafen ”Vern om personlig integritet”, men tviler på om den vil sikre den enkelte brukers personlige integritet i tilstrekkelig grad.

Formuleringer som ”innskrenkes til det strengt nødvendige”, ”det skal så langt det er mulig tas hensyn til pasient...” og ”bare benyttes tvang som gir en så gunstig virkning at det oppveier ulempene med tiltaket” er alle svært åpne formuleringer. De kan gi for bredt handlingsrom, og er for lite veiledende i forhold til forebygging, begrensnig og bruk av tvang. Formuleringene vil kunne tolkes svært ulikt, avhengig av kompetanse, verdier og kultur i det faglige miljøet.

§ 4 Husordensregler

Fagforbundet støtter forslaget om at husordensregler og revisjoner av disse, skal sendes Fylkesmannen som påser at de er i overensstemmelse med gjeldene lover og forskrifter. Erfaring viser at slike regler kan bidra til en ubevisst og ulovlig bruk av tvang, og til å sementere en kultur med rutiner som ikke virker terapeutisk. Fagforbundet mener en kvalitetssikring av institusjoners husregler er så viktig for beboernes rettsikkerhet at det veier opp for eventuelt merarbeid for Fylkesmennene. Fagforbundet ønsker at Fylkesmann bruker sin ekspertise på lovverk og hensiktsmessige husordensregler til å bidra til kvalitetsutvikling og kompetanseheving på tjenestestedene. Fylkesmannen vil ha en unik mulighet til å distribuere gode eksempler på husordensregler, med faglige og etiske begrunnelser.

§ 5-15 Tvang som straff

Gjeldene forskrift § 5-15 har en regel om forbud mot bruk av korporlig refsing, isolasjon, mekaniske tvangsmidler, permisjonsnekting, utgangsforbud, økonomiske sanksjoner eller tvangsmedisinering som straff. Helsedirektoratet mener dette er selvsagt og foreslår at denne bestemmelsen utgår.

Fagforbundet er uenig i bestemmelsen skal utgå som helhet, og mener at den heller kan omformuleres. Hvis en bytter ut ordet *straff* med *konsekvens*, mener vi det går tydeligere fram at enkelte institusjoner eller ansatte fremdeles vil stå i fare for å bryte de gitte forbudene. Oppfatningen om at en uønsket handling skal ha forholdsmessige konsekvenser er en utbredt og godtatt sosial norm. Straff eller refs er ikke en del av en god terapeutisk kultur, og vi mener at det fortsatt er viktig å synliggjøre dette gjennom lovverket.

Fagforbundet foreslår en omformulering og tilpasning av § 5 – 15, men mener at paragrafen fremdeles har en viktig funksjon.

§ 8 Kroppsvisitasjon og ransaking av pasient og brukers rom og eiendeler

Fagforbundet skjønner at formuleringen ”rutinemessig kroppsvisitasjon og undersøkelse av eiendeler, ..., når dette er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet”, er problematisk. Kroppsvisitasjon og ransaking er svært inngripende tiltak. Fagforbundet foreslår at en tar bort ”rutinemessig”, og beholder ”når dette er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet”.

Dermed blir formuleringen:

”Ved ankomst til institusjon kan det foretas kroppsvisitasjon og undersøkelse av eiendeler for å forhindre innføring av legemidler, rusmidler, skadelige stoffer eller farlige gjenstander, når dette er nødvendig for å oppnå formålet med oppholdet”.

Ved å kreve en vurdering i hvert enkelt tilfelle, vil en bedre ivareta brukerens rettsikkerhet. Ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom undersøkelsen og formålet med oppholdet, f. eks vern av fosterets helse, vil forskriften likevel gjøre det fullt mulig å foreta nødvendig kontroll. Fagforbundet mener det bør legges opp til en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle ved et så inngripende tiltak.

Kompetanseheving

Lederen ved tjenestestedene må kjenne innholdet i forskriften, og være trygg på at han/hun er i stand til å iverksette regelverket i forsvarlig praksis. Siden vedkommende sitter med ansvaret for forsvarlig faglig praksis, er det avgjørende at lederne får egen opplæring og jevnlig oppdatering på reguleringen av bruk av tvang. Dette gjelder både alternativer til tvang, forebygging av tvang, avklaring og dokumentasjon av når det er mulig å bruke tvang, samt rapportering og oppfølging

av tvangsepisoder.

Fagforbundet etterlyser derfor konkrete tiltak, spesifisert i forskriften, som sikrer leder og ansatte nødvendig opplæring.. Dette er avgjørende for god kvalitet på institusjonene, og for å ivareta både beboere og ansattes rettigheter. Institusjonsleder bør ha ansvar for den faglige utviklingen av alle ansatte, herunder lovverket om forebygging, begrensning og bruk av tvang.