

Helse- og omsorgsdepartementet
v/ Kari Grette
Postboks 8011 DEP
0030 OSLO

Oslo, fredag, 27.
november 2009
Vår ref.: 838 / SG
Må alltid oppgis.

INNSPILL TIL DET REGJERINGSOPPNEVNTTE OFFENTLIGE UTVALGETS UTREDNING AV TILTAK FOR DE MEST HJELPETRENGENDE RUSMIDDELAVHENGIGE

Juss-Buss er en frivillig retthjelpsorganisasjon, drevet av studenter ved det juridiske fakultet på Universitet i Oslo. To av rettsområdene vi arbeider med er fengselsrett og gjeldsrett. Juss-Buss' Fengselsgruppe har 50 saksmottak i fengsel hvert år og tar årlig imot ca 300 henvendelser vedrørende straffegjennomføringsrett. Dette har gitt oss erfaring på kriminalomsorgens område. Gjeldsgruppa har likeledes lang erfaring med gjeldssaker, og ser en økning av gjeldssaker blant innsatte. Gjennom vår praksis har vi opparbeidet oss erfaringer angående innsatte og gjeldsofre med rusproblemer. På denne bakgrunn kommer Juss-Buss, ved Fengsels- og Gjeldsgruppa, med følgende separate innspill til utredning av tiltak for de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige, i regi av det offentlige utvalget ledet av Thorvald Stoltenberg.

FENGSELSGRUPPAS INNSPILL

Generelle bemerkninger

Juss-Buss stiller seg svært positivt til at regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede tiltak for de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige. Vi er takknemlige for at utvalget har bedt om innspill på dette området.

Av mandatet fremgår det at ett av utvalgets mål med utredningen er å redusere kriminalitet. 60 % av de innsatte ved norske fengsler er rusmiddelmissbrukere og 40 % av de innsatte soner narkotikarelaterte dommer (FAFO-rapport 429 "Levekår blant innsatte" fra 2004). Vi mener derfor det er viktig at utvalget utreder nærmere hva som kan gjøres for å bedre rusomsorgen i fengsel. En bedring av denne vil virke preventivt – både i relasjon til å forebygge kriminalitet og til å oppnå en bedre rehabilitering av de rusmiddelavhengige.

I vår kontakt med innsatte får vi gjentatte tilbakemeldinger om at de innsatte opplever rusomsorgen i fengsel som et "glemt kapittel". Vi vil i det følgende blant annet komme med noen av våre erfaringer, meninger og forslag angående helse- og sosialtjenesten i fengsel, samordning mellom forvaltningsetater, behandling av rusmiddelavhengige og de innsattes tilbakeføring til samfunnet.

Konkrete bemerkninger

1. Rusmiddelmissbrukere i fengsel

Av mandatet følger det at utvalget skal konsentrere arbeidet sitt om ”den gruppen rusmiddelavhengige som utvalget selv definerer som de mest hjelpetruende”.

Det er en klar sammenheng mellom rusmiddelavhengighet, sykdom og kriminalitet, og Juss-Buss mener at innsatte med rusproblemer faller inn under utvalgets målgruppe. Dette underbygges av den ovennevnte FAFO-rapporten. Rapporten viser eksempelvis at andelen som drikker alkohol 4-7 dager per uke er mer enn dobbelt så stor blant innsatte enn ellers i befolkningen. Det fremgår videre av rapporten at 60 % av de innsatte definerer seg selv om narkotikamisbruker. 80 % av disse sier at de har et omfattende blandingsmisbruk. Av alle innsatte soner 30 % narkotikadommer. I tillegg til disse, soner ytterligere 10 % for narkotikarelatert vinningskriminalitet.

Videre vet man at rusmiddelavhengige gjeninnsettes hyppigere enn andre grupper, og har en overhyppighet av psykiske og somatiske lidelser, og at mange trenger omfattende hjelp og oppfølging.

Av Mæhlandutvalgets rapport ”Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring”, fremgår også at den tiltaltes rusmisbruk er sentralt ved vurderingen av faren for gjentakelsesfare i forvaringssaker. Man ser ofte uttalelser fra retten om sammenhengen mellom rus, kriminalitet og prognose, som for eksempel i Heggen og Frøland tingrettsdom av 22. september 2006. *”Rusmidler har hatt betydning for den kriminelle atferden. Han har pådratt seg en rekke straffbare handlinger under rus, og han synes hittil ikke å evne eller å ha vilje til å unngå å bruke rusmidler for å unngå ny rusrelatert kriminalitet. Dette utgjør klare risikofaktorer med henblikk på lignende atferd i fremtiden. Totalavhold fra rusmidler på ubestemt tid vil være en forutsetning for optimal prognose, sammen med eventuelt antipsykotisk medisin, stabil økonomi, ordnede forhold og daglige aktiviteter.[...] Ved fortsatt rusmisbruk antas prognosen dårlig”*.

Sitatet viser flere sider ved behovet for rehabilitering og oppfølging av rusmiddelavhengige innsatte, som vi kommer tilbake til i det følgende. Særlig viser det behovet for forebyggende tiltak overfor denne gruppen for å hindre kriminalitet og for å redusere skadevirkningene for både den rusmiddelavhengige og for samfunnet.

FAFO-rapporten er taus hva gjelder narkotikabruk blant de innsatte under soning ettersom undersøkelsen relaterer seg til bruk før fengsling. Etter hva Juss-Buss erfarer etter samtaler med innsatte, er det gjennomgående enkelt å få tilgang på rusmidler i fengsel selv om dette kan variere noe fra institusjon til institusjon.

2. Helsetilbudet i fengsel

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven pkt. 1.6 påpeker at *”domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud og de samme forpliktelsene og ansvar som befolkningen for øvrig”*. Det fremgår videre av retningslinjene i pkt 1.6 at kriminalomsorgen må legge til rette, så langt det er mulig, slik at domfelte og innsatte skal få sine lovbestemte rettigheter, deriblant rettigheter som omhandler helsetilbudet.

2.1 Helsetjenesten

Det er kommunehelsetjenesten i den kommunen fengselet er geografisk plassert som har ansvaret for primærhelsetjenestene for innsatte. Av kommunehelsetjenesteloven § 1-1 første ledd følger det at kommunene ”skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen”.

Hva gjelder spesialisthelsetjenester er det de regionale helseforetakenes plikt til å sørge for dette. Denne plikten omfatter også innsatte og domfelte på samme måte som den øvrige del av befolkningen. Spesialisthelsetjeneste omfatter både somatisk og psykiatrisk helsehjelp, samt tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, jf. Spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a. Etter pasientrettighetsloven § 2-1 andre ledd kan rusmiddelavhengige ha rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten etter en individuell vurdering av pasientens helsetilstand og behov for helsehjelp.

I følge forskriften til straffegjennomføringsloven § 3-16 skal tilsatte formidle kontakt med helsetjenesten dersom den innsatte ber om det.

Helsepersonelloven § 4 stiller krav til helsepersonell ved at disse er pliktig til ikke bare å utøve hjelpen faglig forsvarlig, men også med omsorg. Dette kravet viser at det stilles krav til hvordan helsepersonellet skal opptre og kommunisere overfor pasientene, og det stilles krav til at pasientene skal gis bestemte ytelser.

2.2 Sosialtjenesten

Det er sosialtjenesten i oppholdskommunen før innsettelse i fengsel som er ansvarlig for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven til rusmiddelavhengige, jf. sosialtjenesteloven § 10-1 - annet ledd. Dette gjelder ytelser under straffegjennomføring, i forbindelse med løslatelse og (re)etablering.

Etter avslutning av straffegjennomføringen skal de sosiale tjenester ytes av sosialtjenesten i den kommunen der vedkommende tar opphold, men utgiftene kan i enkelte tilfeller kreves refundert av oppholdskommunen forut for innsettelse i fengsel jf. §§ 11-1 annet ledd og 10-1 annet ledd.

2.3 Individuell plan

Innsatte og domfelte med behov for langvarige og koordinerte helse- og sosialtjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Nærmere bestemmelser om individuell plan finnes i pasientrettighetsloven, kommunehelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, spesialisthelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, samt i forskrift om individuell plan. Sistnevnte gir klare føringer med hensyn til å samhandle og samarbeide med andre etater.

2.4 Praktisering av helse- og sosialtjenesten

Det ovennevnte viser at straffegjennomføring ikke skal ha noen påvirkning på helsetilbudet som blir gitt. Dette følger også av det såkalte normalitetsprinsippet, som er et av verdigrunnlagene norsk kriminalomsorg bygger på. Normalitetsprinsippet innebærer at domfelte har de samme rettigheter som andre borgere, samt at tilværelsen under straffegjennomføringen ikke skal være mer tyngende enn nødvendig.

Innsatte har likevel et annet inntrykk av hvordan regelverket praktiseres. Vi har blant annet vært i kontakt med en innsatt ved Oslo fengsel som sier følgende om hva som møter en innsatt i fengsel.

”Man havner ofte først i en varetektssituasjon. Man går fra et oppjaget liv i misbruk og kriminalitet, til over natten å sitte alene på en celle. Ofte med abstinenser. Ofte underernært. [...] Man sitter isolert fra andre innsatte. Uten rettigheter. Man sitter uten et tilfredsstillende medisinsk tilbud, for så fort du havner bak murene, da gjelder helt andre regler enn for andre borgere i samfunnet hva gjelder smertebehandling, nedtrapping osv. Almennelige pasientrettigheter gjelder ikke i praksis her inne. Konsekvensen er ofte at innsatte sliter seg gjennom denne første perioden på et vis. Mange har store psykiske problemer som fører til selvskadning. Noen er suicidale. Andre gjør desperate ting som å sette fyr på cella si. Det er aldri noen der og spør om du trenger noen å prate med. Det er ikke en organisert individuell kartlegging ved innsettelse, og dermed heller ikke noen tiltak som blir satt i gang”.

Vi har vært i kontakt med mange innsatte som har samme oppfatning av hvordan helse- og sosialtjenestetilbudet i fengsel fungerer.

Det er flere problemer knyttet til praktiseringen av reglene. For det første er vårt inntrykk at kapasiteten på helsetjenesten i fengsel er for liten. Leger, psykologer, psykiatere, sykepleiere og sosialkuratorer gjennomgående har en for liten stillingsprosent i fengslene. Dette innebærer at de innsatte ikke har tilgang på nødvendig helsepersonell til enhver tid. Videre vanskeliggjør dette kontinuitet i behandlingen, eksempelvis hos psykolog og psykiater, ettersom det kan gå lang tid mellom hver gang samme helsepersonell er i fengselet. Endelig medfører manglende kapasitet uforholdsmessig lang ventetid på tjenestene. Disse forholdene er gjerne et resultat av en presset økonomisk situasjon. Juss-Buss mener derfor at økende øremerkede tilskudd til kommunale- og regionale helseforetak er nødvendig. Sekundært bes utvalget vurdere hvordan helsetilbudet kan effektiviseres slik at de innsattes helsebehov dekkes.

For det andre erfarer Juss-Buss at omsorgsplikten som følger av helsepersonelloven § 4 ikke alltid følges. Som den innsatte sier ovenfor er det sjelden de innsatte opplever at noen tilbyr omsorg i form av noen å snakke med. En innsatt ved Arendal fengsel fortalte eksempelvis at han fikk utdelt metadon uten å få psykologisk behandling, enda behandling var ønsket. Ved Juss-Buss' besøk ved Arendal fengsel i sommer, kunne fengselsleder bekrefte at det psykologiske tilbudet ved fengselet ikke var tilstrekkelig.

For det tredje får vi tilbakemeldinger på at de innsatte ikke alltid har tiltro til helsepersonalet i fengselet. Dette kan ha en sammenheng med at de oppfatter helseavdelingen ved fengselet som en del av kriminalomsorgen, og av den grunn ikke føler at helsepersonalet behandler dem på en nøytral måte. Konsekvensen av dette kan være et ønske om å besøke helsetilbud utenfor fengselet, ofte helsepersonale som den innsatte har hatt kontakt med før innsettelse. Spesielt hva gjelder psykologisk og psykiatrisk behandling kan det for den innsatte oppleves nødvendig å snakke med den tidligere behandleren. For mange innsatte byr dette imidlertid på økonomiske hindre siden helsetjenester utenfor fengselet må dekkes av den innsatte selv. Det fremgår av Rundskriv G-8 / 2006 at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte kan motta behandling utenfor fengsel ved permisjoner eller fremstillinger. Mange innsatte opplever likevel at sikkerhetsmessige hensyn og kapasitetsproblemer umuliggjør behandlingen - enten fordi den innsatte ikke får innvilget permisjon, eller fordi fengselet ikke har kapasitet til å fremstille vedkommende.

Det ovennevnte leder oss inn på det fjerde problemet. Juss-Buss erfarer at sikkerhetsmessige forhold ofte går foran den innsattes helsemessige behov. Sikkerhetsmessige hensyn kan således også avskjære den innsattes mulighet til å få en ny medisinsk vurdering, såkalt "second opinion".

For det femte erfarer Juss-Buss at mange innsatte ikke opplever å få utarbeidet en individuell plan om tilrettelegging av deres behandlingsbehov. Dette medfører at innsatte føler liten grad av målrettet behandling under straffegjennomføringen.

Endelig erfarer Juss-Buss at det er stor variasjon i praksis mellom de ulike institusjonene. Dette innebærer forskjellsbehandling av de innsatte, som er problematisk i seg selv.

Listen over problemer angående praktisering av helse- og sosialtilbudet i fengsler er ikke uttømmende. Juss-Buss ber utvalget utrede hvorvidt regelverket vedrørende innsattes rett til helsehjelp fungerer slik det er tiltenkt.

3. Samordning mellom forvaltningsetater

Kriminalomsorgen skal i samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte i varetekt og domfelte får de tjenester de etter lovgivningen har krav på, jf. straffegjennomføringsloven § 4. Nærmere om samarbeidet mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige fremgår blant annet av Rundskriv G-8 / 2006. Rundskrivet inneholder regler om samordning og ansvarsfordeling mellom etatene og hvordan samarbeidet mellom dem skal utarte seg.

Et godt rusbehandlingstilbud for de innsatte og domfelte er betinget av et velfungerende forvaltningssamarbeid. For å oppnå dette er helhetlig kartlegging og planlegging sentralt. Juss-Buss erfarer imidlertid, etter samtaler med mange innsatte, at dette forvaltningssamarbeidet i virkeligheten ikke fungerer etter sine intensjoner. Samordning mellom forvaltningsetater er etter Juss-Buss' mening en av rus- og kriminalomsorgens største utfordringer.

Juss-Buss viser til Forum for barnekonvensjonens (FFB) rapportens anbefalinger fra FN til Norge i 2005. Av pkt. 8 fremgår det at "*[k]omiteen deler partens bekymring om at det er behov for å bedre samordningen av innsatsen for barn og ungdom på både sentralt og lokalt nivå, særlig med hensyn til lokale myndigheter*". Videre fremgår det av pkt 9 at "*[k]omiteen anbefaler at parten viderefører innsatsen for barn og ungdom for å sikre tilstrekkelig samarbeid mellom sentrale og lokale myndigheter og samarbeid med barn, ungdom, foreldre og ikke-statlige organisasjoner*". Etter hva Juss-Buss kjenner til, gjelder dette også samordning generelt, ikke bare overfor barn og ungdom.

Et konkret eksempel på manglende samarbeid mellom etater følger under pkt. 5.2.

Manglende samordning kan også gi seg utslag i at den domfelte risikerer å få tildelt behandlingsplass uten at vedkommende får plass for avrusning på sykehus i forkant. Og motsatt: dersom man får plass på avrusning, kan man risikere å bli overlatt til seg selv i kortere eller lengre tid før oppholdet på institusjonen begynner.

Juss-Buss og kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) hadde i høst et møte for å utveksle erfaringer vedrørende kriminalomsorgen. KRUS uttalte da at deres oppfatning var at kontroll alltid går foran hensyn til samordning.

En annen side ved manglende samordning er at dette også kan oppstå som et resultat av manglende kommunikasjon mellom etatene. Juss-Buss mener at dette bør søkes avhjulpet ved at kriminalomsorgen sørger for at de får samtykke fra den innsatte til at nødvendig informasjon kan utveksles mellom de berørte etater.

Et styrket samarbeid kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet og bedre livssituasjonen for den enkelte. Samordning og samarbeid mellom berørte tjenester er særlig viktig ved oppstart og avslutning av straffegjennomføringen. Disse overgangene bør planlegges så tidlig som mulig, slik at innsatte og domfelte sikres et sammenhengende og helhetlig tilbud.

Juss-Buss ber utvalget utrede nærmere hvordan man kan oppnå et mer velfungerende forvaltningssamarbeid for rusmiddelavhengige.

3.1 Kontaktbetjentordningen

En god rusbehandling i fengsel fordrer gode relasjoner mellom domfelte og kontaktbetjent. Juss-Buss erfarer imidlertid at kontaktbetjentordningen fungerer i varierende grad.

Kontaktbetjentrollen er krevende, både for betjenten og den innsatte. Kontaktbetjenten har en rolle som ”hjelper” samtidig som det er samme betjenten som eksempelvis tar urinprøver og således er en ”vokter”. Mange innsatte forteller oss at de ikke har tiltro til sin kontaktbetjent på grunn av denne dobbeltrollen.

Videre mener Juss-Buss å ha inntrykk av at det blir avsatt for lite tid til kontaktbetjentarbeid. I tillegg erfarer vi at mange innsatte først får kontaktbetjent etter lang tid, og i noen tilfeller aldri.

På vårt erfaringsutvekslingsmøte med KRUS fortalte også de at underbemanning ofte fører til at kontaktbetjentordningen ikke blir fulgt opp i praksis. I følge KRUS er det et gjennomgående dilemma at økonomi ofte går foran hensynet til de innsatte.

Juss-Buss mener at tillit mellom innsatt og kontaktbetjent er en forutsetning for en vellykket rusbehandling. For å oppnå dette, mener vi blant annet at et kunnskapsløft er nødvendig. Dette kommer vi tilbake til i pkt. 6.

4. Bygningsmessig tilrettelegging

Juss-Buss har erfart at det bygningstekniske i fengslene ikke alltid er lagt til rette for rusmiddelmissbrukere.

Juss-Buss har fått tilbakemeldinger på at flere fengsler har celler uten toalett. I tillegg fører ressursmangel til at fengslene ikke alltid har kapasitet til å låse ut den innsatte om natten. De innsatte får riktignok et såkalt ”døgntoalett” i form av en plastpose. Manglende tilgang til alminnelig toalett er imidlertid problematisk i seg selv. Særlig problematisk kan dette være for innsatte med rusproblemer ettersom disse ved abstinenser lider stort ubehag ved oppkast og diaré, og således har et stort behov for toaletttilgang.

Det bes om at utvalget utreder hvordan det bygningsteknisk blir tilrettelagt for rusmiddelmissbrukere i de ulike institusjoner, og hvordan dette kan gjøres bedre.

5. Behandling

At rusmiddelmissbrukere i fengsel ofte har en sammensatt rusproblematikk, byr på utfordringer når en skal finne frem til hensiktsmessige behandlingstiltak. Internasjonal forskning på effekter av rehabilitering av rusmisbrukere i kriminalomsorgen er ikke særlig omfattende (KRUS Håndbok 2/2006).

Innsatte forteller oss at det blant dem er en gjengs oppfatning at de som får rusbehandling under soning ofte er de mest ressurssterke. Dette er gjerne de som har fått behandling tidligere, og av den grunn har en relasjon til en institusjon eller person som de gjenopptar kontakten med under soning eller selv kontakter et behandlingstilbud for første gang. For enkelte er terskelen høy for selv å gjøre dette. De innsatte opplever ofte at fengselet i liten grad informerer om muligheten til behandling.

Innsatte erfarer at de fangene som gjør lite av seg og som holder seg mye for seg selv, ikke blir sett og dermed ikke fanget opp og gitt noe tilbud. Den hjelpen som gis til innsatte blir da et resultat av at den innsatte selv er i stand til å fremme egne interesser. Dette kan få tilfeldige konsekvenser angående hvem som får behandling. Videre opplever de innsatte at så snart de blir overført til vanlig basisavdeling etter varetektsperioden, innebærer dette vanligvis at de må arbeide. Dersom den innsatte er for syk til å arbeide, er alternativet isolasjon 23 timer i døgnet. Heller ikke da opplever de innsatte at de blir spurt om behandling er nødvendig eller ønskelig.

5.1 Behandling vs. kontroll

På bakgrunn av kontakten Juss-Buss har med de innsatte, er vårt inntrykk at hovedtyngden av kriminalomsorgens rusomsorg innebærer kontroll av forbruket. Ved hyppig kontroll kan fengselet til en viss grad holde forbruket nede. Kontroll er etter vår mening imidlertid ingen behandling for de rusmiddelavhengige. Vi mener man i større grad må fokusere på kunnskap om, og å gjennomføre, en behandling for de rusmiddelavhengige slik at man tar problemet ved roten i stedet for å fokusere på kontroll av misbruket.

Under vårt erfaringsutvekslingsmøte med KRUS ga også de uttrykk for at kontroll ofte går foran behandling i kriminalomsorgen.

En av de innsatte vi har snakket med ved Oslo fengsel uttrykker følgende. *"Det er ikke slik at man etter alle årene i misbruk og kriminalitet automatisk slutter å tenke som en kriminell rusmisbruker selv om man blir satt i fengsel. Tvert i mot! Man blir plassert sammen med likesinnede, man opplever at man får tilbud om å ruse seg, og hva forventer man av en rusmisbruker som blir spurt om han vil være med og røyke en rev? [...] Ved en positiv urinprøve [...] har fengselet kun en måte å reagere på. Det er ved å straffe. [...] Med isolasjon. Man blir samtidig utestengt fra treningsmuligheter i en periode på fire uker. Man får glassvegg ved besøk i en periode på fire uker. Og man får fire måneders permisjonsnekt. Har man en tillitsjobb, så mister man også den".*

Juss-Buss får videre tilbakemeldinger fra innsatte om at programvirksomheten for rusmiddelavhengige ved en del fengsler verken er kvantitativt eller kvalitativt god nok. Som en ung innsatt ved Ringerike fengsel uttalte det: *"De bare prater og skriver"*. Etter hva Juss-Buss kjenner til, opplevde han behandlingsopplegget ved Tyrillistiftelsen som mer hensiktsmessig. Videre er det for en del innsatte problematisk at programvirksomhet ledes av betjenter. Innsatte ved Ila har for eksempel påpekt at ekstern programvirksomhet fungerer bedre enn interne. Det vises også til pkt 3.1 i denne sammenheng. Juss-Buss mener at utvalget bør se nærmere på hensiktsmessigheten av nåværende programvirksomhet og vurdere eventuelle alternativer.

Et gjennomgående problem Juss-Buss erfarer, er at de innsatte sjelden blir vist tillit, de må opparbeide den. De innsatte, som ofte er i en vanskelig livssituasjon, må kontinuerlig bevise at de er tilliten verdig for eksempelvis å få innpass til en rusmestringsenhet i fengselet. Juss-Buss mener at det må stilles krav til de innsatte, men ikke urealistiske krav. Den innsatte ved Oslo fengsel uttrykker dette på følgende måte. ”*Det må være realistiske forventninger. Ikke ting som at de skal holde seg rusfrie så og så lenge før de kommer i posisjon til å få en behandlingsplass. Hadde de klart å holde seg rusfri, så hadde de jo ikke hatt behov for behandlingsplass*”.

Juss-Buss mener at det er viktig at behandlingen er individuelt tilpasset den enkelte rusmiddelmissbruker. Det er ulike årsaker bak hvorfor ulike innsatte har et rusproblem. Kartleggingen må starte den dagen rusmiddelmissbrukeren blir dømt og den individuelle behandlingen må vare lenger enn løslatelsesdagen.

Videre mener Juss-Buss at man må se de innsatte i den livssituasjonen de er. Etter mange års rusavhengighet kan det å ruse seg en sjelden gang være en seier for den rusavhengige. Etter vår erfaring medfører ikke straff en annen tankegang. Juss-Buss mener at det må sees hen til alternative måter å imøtekomme disiplinærbrudd slik at ikke små brudd må medføre så store konsekvenser at det går utover den innsattes progresjon og behandlingssituasjon. Man bør heller forsøke å nå ut til den avhengige med behandling. På denne måten kan den innsatte bli rustet til å takke nei neste gang muligheten byr seg. Å straffe vedkommende med isolasjon, uten muligheter for sosialisering og trening, kan utvikle større aggresjonsnivå og behov for rus.

Juss-Buss får tilbakemeldinger fra innsatte om at mange rusmiddelmissbrukere får tilbakefall til rusavhengighet etter straffegjennomføring, inkludert opphold på behandlingsinstitusjon. Dette skyldes, i følge de rusavhengige, at man ikke blir automatisk rusfri etter å ha fått rusforbruket sitt kontrollert under straffegjennomføringen. Vi mener at disse tilbakemeldingene skaper et behov for å gjennomgå innholdet i behandlingsmetodene samt varigheten av disse. Juss-Buss mener i så henseende at rusomsorgen ikke må effektiviseres slik at rusmiddelmissbrukere raskere føres gjennom behandlingssystemet. Det at flere blir ført gjennom systemet medfører ikke alltid til at flere i realiteten blir behandlet.

5.2 Straffegjennomføringsloven § 12

Det følger av straffegjennomføringsloven § 12 at straffen i særlige tilfeller kan gjennomføres ved opphold på institusjon.

Det er spesielt fem problemer vedrørende straffegjennomføringsloven § 12 Juss-Buss ønsker å fremheve. For det første mener vi at det er for få § 12-institusjonsplasser, slik at mange som har behov for soning på institusjon ikke får anledning. Videre er det et problem at oppholdene på institusjonene er for korte. For det tredje kan den sikkerhetsmessige vurderingen omkring den innsatte som ønsker seg overført til soning på en behandlingsinstitusjon slå uheldig ut for de som trenger dette aller mest fordi institusjonene ikke er tilrettelagt for å behandle de mest utagerende domfelte.

Som en innsatt ved Oslo fengsel uttrykker det; ”*Dette [de innsatte] er mennesker som er for syke til å sitte i fengsel, men ikke syke nok til å få plass i psykiatrien. Man faller mellom to stoler. Ofte med en dobbel diagnose, store psykiske problemer kombinert med rusavhengighet*”.

For det fjerde erfarer Juss-Buss at det er problematisk at behandlingen ikke blir tilrettelagt på en tilstrekkelig individuell og god måte. Endelig mener vi samordningen mellom etatene ikke er god nok, og også medvirker til manglende tilrettelagt behandling.

Et eksempel på en lite tilrettelagt behandling og manglende samordning mellom etater, er hvordan en av Fengselsgruppas klienter ble behandlet i høst. Den innsatte fikk tilsagn om seks måneders opphold på en § 12-institusjon. Institusjonen mente at klienten måtte vente med overføring til de siste seks månedene av dommen. Den innsatte selv opplevde å ha et så stort rusproblem at han ønsket tidligere overføring. Dette ble innvilget. Etter endte seks måneder ble klienten tilbakeført til fengselet. Den innsatte ble igjen plassert sammen med andre innsatte rusmiddelavhengige og fikk på ny enkelt tilgang på rusmidler. Dette medførte et tilbakefall til rusmiddelmisbruk for vår klient.

Det største problemet i denne typen saker er at den innsattes behov ikke blir individuelt vurdert før behandlingstiden og opplegget blir fastsatt. Dette kan føre til at tidsbegrensning for behandlingen blir satt tilsynelatende uten tanke på konsekvensene dette kan få for behandlingsresultatet. En slik tilbakeføring øker faren for tilbakefall eller redusert effekt av behandlingen. Eksemplet viser viktigheten av kontinuitet i behandlingsopplegget. Etter hva Juss-Buss kjenner til mente kriminalomsorgen at klienten ikke burde overføres tilbake til fengselet. Institusjonen mente det motsatte. Eksemplet vitner også om manglende samhandling mellom institusjonene.

Juss-Buss ber utvalget utrede nærmere hvordan forvaltningen sammen kan utvise skjønn som gir seg utslag i runde løsninger individuelt tilpasset den enkelte innsatte rusmiddelmisbruker.

6. Kunnskapsløft

Rusproblematikk er etter Juss-Buss' mening en av de største utfordringene kriminalomsorgen står overfor. For å møte denne utfordringen er kunnskap essensielt. Juss-Buss erfarer jevnlig at kunnskapsmangel er et problem, både i vår direkte kontakt med fengslene og gjennom hvordan vi opplever at de innsatte blir behandlet. Innsatte opplever at den kunnskapen betjentene innehar hva gjelder rus, ofte er begrenset til kontrollmekanismer. I vårt erfaringsutvekslingsmøte med KRUS påpeker også de at kriminalomsorgen trenger et kunnskapsløft.

Juss-Buss mener at kunnskapen må utvides til hvilke konsekvenser rusavhengighet har på helse, personlighet og behov, og hvordan man best mulig kan oppnå en helhetlig og respektfull behandling av de rusmiddelavhengige. Vi mener også at kontaktbetjenter bør ha særskilt kunnskap.

7. Tilbakeføring til samfunnet

Tilbakegangen til samfunnet som en lovlydig borger er vanskelig selv om man holder seg rusfri under staffgjennomføringen. Statistikk viser at tilbakefallsprosenten er høy. Juss-Buss mener at tilbakeføringen til samfunnet er en av de største utfordringene for kriminalomsorgen i dag, også sett hen til rusproblematikken.

Juss-Buss erfarer at forberedelse til løslatelse, inkludert rusbehandling, først starter når løslatelsesdato nærmer seg. Og selv om den innsatte har deltatt på rusprogram, er veien kort tilbake til gammelt miljø når man kommer utenfor murene. Selv om den prøveløslatte får bolig, har de fleste den samme sosiale identiteten som da de ble fengslet. Det er viktig at et hjelpeapparat venter på utsiden slik at den løslatte ikke gis sjansen til å oppsøke sitt gamle miljø.

Juss-Buss mener at man må gå i dialog med den enkelte løslatte rusavhengige. Å organisere bofellesskap, behandlingsinstitusjoner med pedagogisk innhold eller lignende uten at dette er individuelt tilpasset, kan få alvorlige konsekvenser fordi den løslatte ikke passer inn og kan oppleve det som et nytt nederlag.

Videre mener Juss-Buss at det er kritikkverdig at det i mange tilfeller deles ut subutex og metadon uten at det finnes et hjelpeapparat til å følge opp på andre områder i livet rundt den løslatte rusavhengige. Som en innsatt ved Oslo fengsel uttrykker det: *”Man må gi mennesker en tilhørighet utover det å stå i kø utenfor et apotek om morgenen sammen med likesinnede”*.

Ettersom ansvaret for oppfølging av den løslatte rusavhengige i stadig større grad blir pålagt kommunene, mener Juss-Buss at kommunene må gis ressurser og kompetanse til å kunne ta dette ansvaret.

7.1 Bolig

Innsatte forteller oss at de som har ordnet med bolig før løslatelsesdato, ofte selv har kontaktet NAV-konsulentene ved fengselet i tide. Dette vitner om at det er tilfeldighetene som rår.

Et problem med de kommunale boligene som de løslatte ofte tildeles, er at mange er lokalisert i boligblokker i samme område. Dette medfører at rusavhengige og tidligere domfelte plasseres i et miljø med en høy andel av rusmiddelmissbrukere også etter løslatelse. Dette kan være problematisk i forhold til en god tilbakeføring i samfunnet.

7.1.1 Selvbygger'n

Et prosjekt som Juss-Buss mener er et godt eksempel på en god tilbakeføring av domfelte i samfunnet er prosjektet ”Selvbygger'n”, som enkelte av de innsatte ved ulike avdelinger i Kriminalomsorgen får delta på. Prosjektet er organisert av Oslo kommune, og er et samarbeidsprosjekt mellom kommunen, Boligbygg og den enkelte bydel. Prosjektet går ut på at Oslo kommune kjøper oppussingsleiligheter rundt om i Oslo som de innsatte selv pusser opp under soningen. Ved løslatelsesdato har den løslatte en bolig som han selv har arbeidet for og dermed har et nært forhold til. I tillegg får den løslatte booppfølging i tre måneder etter innflytting. Det legges til rette for at den innsatte etter hvert kan kjøpe leiligheten, som er tilfeldig plassert rundt i byen for å unngå at mange løslatte flytter til allerede belastede miljøer. Vi mener at denne type tiltak bør utvides.

7.2 Fritid

Selv om man har arbeid og en bolig, har man som prøveløslatt plutselig mye fritid. Mye fritid i frihet kan lett føre til oppsøking av tidligere miljøer. Det er derfor viktig at dette hjelpeapparatet er helhetlig og tilbyr rusbehandling så vel som fritidsaktiviteter.

Juss-Buss mener at Wayback i så henseende er en organisasjon som fyller mange av behovene de prøveløslatte har. Vi ber utvalget om å utrede behovet for flere slike tiltak og hvordan dette kan organiseres.

8. Særlig om barn i fengsel

I denne sammenheng menes barn de som befinner seg i aldersgruppen 15 til 17 år. De øvrige punktene gjelder også for barn i fengsel. Vi vil likevel knytte noen bemerkninger spesielt til denne gruppen ettersom vi mener at barn med rusproblemer i fengsel er en særlig utsatt gruppe. I den anledning viser vi til Juss-Buss' stensilsérie nr. 107 "Unge lovbrøyttere: dømt til kriminalitet" av Guro Siljan og Synne Eliassens, hvor alle informantene Juss-Buss var i kontakt med hadde prøvd narkotika før de kom i fengsel. Åtte av ni av de intervjuede brukte narkotika jevnlig. Ved de fleste fengslene som ble besøkt var det ikke vanskelig å få tak i narkotika.

Det er Juss-Buss' primære oppfatning at barn aldri skal sone i fengsel. Eventuelle unntak må kun skje som en siste utvei. I de tilfellene barn likevel soner i fengsel er det særlig viktig at oppfølging og rehabilitering gis etter et individuelt tilpasset program. Juss-Buss påpeker at man må fokusere både på behandling og forebygging.

Juss-Buss erfarer at barn vi har vært i kontakt med ikke får tilbud om opphold på en rusrehabiliteringsinstitusjon fordi vedkommende er for utagerende. Dette er svært problematisk og medfører at barn som har et stort behov for oppfølging faller mellom to stoler.

Juss-Buss ber utvalget fokusere på barn i fengsel i sin utredning, og hvordan disse best mulig kan følges opp.

8.1 Ungdomsenheter

I NOU 2008:15 «barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll» foreslår Taraldsrud-utvalget opprettelse av egne ungdomsenheter for barn. Juss-Buss er bekymret for at opprettelse av disse enhetene vil kunne medføre at fengsel ikke bare blir siste utvei. Herunder at fengsel ikke blir siste utvei i de tilfeller hvor behandling ved rusrehabiliteringsinstitusjon eller alternativ reaksjon med individuell oppfølging hadde vært mer hensiktsmessig.

Juss-Buss frykter at ungdomsenhetene vil kunne bli en gjentakelse av det feilslåtte ungdomsfengslsinstituttet. Det var blant annet et omfattende rusmisbruk ved disse anstaltene, og de unge ble snarere forbryterskolert og rusavhengige heller enn rehabilitert. Juss-Buss er bekymret for at Taraldsrud-utvalgets forslag under punkt 9.6.3.4 om at ungdomsenhetene skal bygge sin virksomhet på "miljøterapeutiske prinsipper" ikke vil innebære noen realitetsforskjell.

Taraldsrud-utvalget mener at det i hver regions enhet for unge domfelte skal opprettes et tverrfaglig team, se pkt. 9.6.3.4. Teamet bør, etter Taraldsrud-utvalgets mening, minimum bestå av en barnevernspedagog samt én ansatt med god kompetanse på miljøterapeutisk arbeid. Juss-Buss er bekymret for at dette ikke vil være tilstrekkelig for å imøtekomme de rusproblemer mange unge innsatte har.

Som redegjort for under pkt. 2.3 har de innsatte rett på en individuell plan. Dette uttaler også Taraldsrud-utvalget seg om under deres pkt. 9.6.3.5. De samme samordningsproblemer som redegjort for overfor i pkt. 3 gjør seg imidlertid gjeldende angående ungdomsenhetene.

Videre uttaler Taraldsrud-utvalget at *"selv om den enkelte har en rett til å få utarbeidet en individuell plan, medfører dette ingen rett til innholdet i planen. På denne måten kan bestemmelsen fremstå som hul i de tilfellene der det er vanskelig å oppfylle innholdet i planen. Utvalget har vurdert lovendringer på dette området, men mener at problematikken rundt krav på innhold i den individuelle planen, er så omfattende at utvalget ikke har anledning til å gå nærmere inn på slike lovendringer. Utvalget vil i stedet oppfordre til en bred gjennomgang av dette spørsmålet"*.

Juss-Buss mener det kan tenkes tilfeller der et barn i fengsel med rusproblemer bør kunne ha krav på en viss type innhold i planen dersom et bestemt innhold er det mest hensiktsmessig for

rusrehabiliteringen. Juss-Buss ber Stoltenberg-utvalget se nærmere på hvilken programvirksomhet som egner seg for barn med rusproblemer i fengsel.

8.2 Barn som soner med voksne i fengsel

Taraldsrud-utvalget mener ungdomsenhetene bør ta imot andre unge innsatte og egnede voksne innsatte. Det spesifiseres imidlertid ikke hva som menes med egnede voksne. Juss-Buss ønsker klare retningslinjer for hva som menes med "egnede voksne". Dersom det ikke kommer klare retningslinjer på dette punktet er Juss-Buss bekymret for at "egnede voksne" kan av kapasitetshensyn trekkes lenger enn det som er til det beste for barn med for eksempel rusproblemer. Vi ber Stoltenberg-utvalget ta dette problemet opp til nærmere vurdering ettersom dette kan få betydning for rusproblematikken ved ungdomsfengslene.

I anledning FFBs innrapportering undersøkte Advokatforeningen forholdene for barn i fengsel. I undersøkelsen har foreningen dybdeintervjuet 10 barn i norske fengsler, noe som utgjør ca 1/4 av antall barn som sitter i fengsel i løpet av ett år. Undersøkelsen har hatt hovedfokus på barnekonvensjonens artikkel 37 og 40. Angående forbudet mot tortur har man blant annet særlig fokusert på om barnet har sonet på samme celle som en voksen.

Etter artikkel 37C skal barn holdes atskilt fra voksne, med mindre det etter en individuell vurdering er enighet om at det er til barnets beste å sone sammen med en voksen. Samtlige 10 barn som ble intervjuet, har sittet på samme celle som en voksen. Det fremkommer at det ene barnet har misbrukt narkotika på cella sammen med den voksne medfangen. Også barn Juss-Buss har vært i kontakt med gir uttrykk for at de blir eksponert for rus av andre innsatte, og da gjerne de eldre innsatte med mer erfaring.

FFBs rapport viser en stor fare for rusproblemer ved at barn soner sammen med voksne og blir introdusert for rusmidler, eller viderefører et allerede eksisterende rusmiddelmisbruk.

8.3 Isolasjon av barn

Taraldsrud-utvalget er kritiske til bruk av isolasjon som reaksjon ved disiplinærbrudd overfor barn under selve soningen, se NOU 2008:15 9.6.3.6. Etter vårt syn bør ikke barn isoleres i det hele tatt på grunn av de kjente skadevirkningene av dette. Dette bør slås fast gjennom forbud i lovs form.

Vi ber derfor Stoltenberg-utvalget se nærmere på bruken av isolasjon når barn i fengsel sliter med en rusmiddelproblematikk. Vi viser forøvrig til våre bemerkninger knyttet til kontroll under pkt 5.1.

9. Avsluttende kommentarer

Et gjennomgående problem i kriminalomsorgen og dennes rusomsorg, er at lovgiverintensjonen ofte ikke gir utslag i den praktiske gjennomføringen av reglene fordi regelverket er preget av vage og skjønnsmessige bestemmelser med lite rettighetsfesting. Praksisen utvikler seg dermed ofte uheldig og tilfeldig, noe som går spesielt utover de som trenger behandling og rehabilitering aller mest.

Fengselsgruppen på Juss-Buss takker for muligheten til å komme med innspill til utvalget. Eventuelle spørsmål kan rettes til Stine Gahre eller Ida G. Rognlien, som kan nås på telefonnummer 22 84 29 15/14, alle hverdager mellom kl 10:00 og 15:00, unntatt torsdager.

GJELDSGRUPPAS INNSPILL

Generelle bemerkninger

I 2008 hadde gjeldsgruppen 473 henvendelser i gjeldssaker, noe som var en økning på 35 % fra 2007. Ved utgangen av september 2009, hadde Juss-Buss mottatt 396 henvendelser i gjeldssaker, noe som tilsier en økning på ytterligere 15 %. Mange av klientene som henvender seg til oss i gjeldssaker har slitt, eller sliter med alvorlige rusproblemer.

Gjeldsgruppen på Juss-Buss anerkjenner at problemene som oppstår ved rehabilitering av tunge rusmisbrukere, reiser store helse- og sosialfaglige problemstillinger. Juss-Buss vil imidlertid peke på hvor viktig det er å se medisinske, sosiale og økonomiske problemer i en sammenheng. Vellykket rusrehabilitering beror etter vårt syn i stor grad på ikke bare behandling av somatiske og psykiske lidelser, men også større fokus på brukerens behov for sosiale tjenester, utdanning og arbeid, bolig, og gjeldshåndtering.

Mennesker som har hatt rusproblemer over en lengre periode, har svært ofte gjeld i form av bøter og annen straffegjeld, forbruksgjeld som har finansiert rusmisbruk, samt skattegjeld, på grunn av flere års skjønnslingning. Disse brukerne står i dag uten et reelt tilbud til gjeldsrådgivning eller gjeldsrehabilitering.

Vellykket rehabilitering av rusmisbrukere beror med andre ord på en lang rekke forhold. Bistand til rusmisbrukeres gjeldsproblemer vil være avgjørende for å gi en mulighet til normal samfunnsdeltakelse, og for å unngå videre rusproblemer.

Konkrete bemerkninger

1. Gjeldsrådgivning som sosial tjeneste

Den lovfestede rett til kommunal gjeldsrådgivning er i dag hjemlet i sotjl. § 4-1. Sosialtjenesten skal gi opplysninger, råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer. Bestemmelsens andre punktum inneholder en mulighet for kommunen til å henvise til andre steder ved kapasitetsmangler.

Det problematiske med denne bestemmelsen er at den i altfor stor grad bidrar til vilkårlighet og forskjeller i hvordan rådgivningen fungerer i de enkelte kommunene. I denne forbindelse kan det vises til Forbrukerrådets undersøkelse fra april 2009, hvor manglene ved kommunal økonomisk rådgivning viste seg å være betraktelige, selv innenfor lovens rammer.

Dagens rådgivning bidrar også til lange ventetider, som i seg selv er problematisk, ettersom rentebyrden vil vokse, og gjeldsproblemene da vil tilta i styrke.

Dagens manglende økonomisk rådgivning rammer mennesker med gjeldsproblemer generelt, men særlig hardt rammer den rusmisbrukere som er ferdig med, eller er under rehabilitering.

Dette fordi rusmisbrukere sjelden vil ha mulighet til å ta tak i problemene selv, og fordi de ofte mangler et sosialt nettverk som kan hjelpe de med gjeldsproblemene sine.

2. Gjeldsordning

Gjeldsordningsloven ble vedtatt i 1992 som et svar på datidens bolig- og bankkrise. Loven var en følge av at en stor gruppe mennesker ikke klarte å håndtere gjelden sin, og mistet egen bolig. Loven er verken laget for, eller tilpasset til, rusmisbrukere.

Vilkårene for å oppnå gjeldsordning, er blant annet at skyldneren er varig ute av stand til å innfri sin egen gjeld, og at det ikke vil virke ”støtende” å gjennomføre en gjeldsordning. Forhold som etter loven kan være støtende, er bl.a. gjeld som stammer fra straffbare forhold, skattegjeld, eller nylig stiftet gjeld.

Mennesker med langvarige rusproblemer, pådrar seg som oftest både straffe- og skattegjeld. Lovens vilkår fører dermed til at en svært stor andel rusmisbrukere ikke får muligheten til å gjennomføre en gjeldsordning. En gjeldsordning er for de fleste tidligere rusmisbrukere den eneste muligheten for å kunne gjøre opp for seg, og få en ny sjanse, i tråd med gjeldsordningslovens formål.

Juss-Buss stiller seg kritiske til at loven muliggjør en gjeldsrehabilitering for mennesker med ”vanlig” gjeld, men utelukker i stor grad tidligere rusmisbrukeres gjeldsproblemer.

Juss-Buss ber Stoltenberg-utvalget om å vurdere hvordan gjeldsordningsloven kan tilpasses tidligere rusmisbrukere.

3. Ettergivelse av offentlig gjeld

Juss-Buss opplever ofte at rusmisbrukere og tidligere rusmisbrukere har gjeld til offentlige kreditorer, som bl.a. Statens Innkrevingsentral, Lånecassen, NRK, kemneren, eller NAV. Offentlige kreditorer inndriver pengekrav med særlig lovhjemmel, og har dermed ofte ikke mulighet til å inngå i forhandlinger på samme måte som private kreditorer. Juss-Buss anser det som problematisk at offentlige kreditorer i dag tar beslag i midler som er ment å gå til tidligere rusmisbrukeres rehabilitering og resosialisering.

Særlig problematisk anses inndrivelse av bøtekrav ved Statens Innkrevingsentral. Dersom skyldneren ikke har mulighet til å innfri boten, overføres boten til politiet for gjennomføring av subsidiær fengselsstraff. For en tidligere rusmisbruker, som har gjennomført rusrehabilitering, vil soning av en fengselsstraff ofte være ensbetydende med tilbakefall til rusmisbruk, samtidig som soningen umuliggjør arbeid eller utdanning.

Juss-Buss ber utvalget om å vurdere hensiktsmessigheten ved at Staten, ved Statens Innkrevingsentral, saboterer rusrehabiliteringen som Staten selv betaler for.

Juss-Buss ber utvalget om å vurdere følgende forslag:

- 3.1** Offentlige kreditorer skal stanse inndrivelse av offentlige pengekrav overfor rusmisbrukere som er under, eller har gjennomført, rusrehabilitering.
- 3.2** Offentlige kreditorer skal ikke kreve omkostninger eller renter på offentlige pengekrav overfor rusmisbrukere som er under, eller har gjennomført, rusrehabilitering.
- 3.3** Offentlige kreditorer skal i større grad få hjemmel til å ettergi offentlige pengekrav, og til å inngå avtale om utenrettslig gjeldsordning overfor rusmisbrukere som er under, eller har gjennomført, rusrehabilitering.
- 3.4** Soningsalternativet (subsidiær fengselsstraff) ved bøtekrav fjernes for rusmisbrukere som er under, eller har gjennomført, rusrehabilitering.

4. Avsluttende kommentarer

Gjeldsgruppen på Juss-Buss vil understreke hvor viktig vi oppfatter et større fokus på gjeldsproblemene til tidligere rusmisbrukere er for å unngå tilbakefall, og dermed unngå videre rusproblemer. Tidligere rusmisbrukere har ofte et begrenset sosialt nettverk, og har større behov for rådgivning og veiledning fra det offentlige enn det som er tilfelle i dag.

Dersom utvalget har noen kommentarer eller spørsmål til Gjeldsgruppens innspill, kan dere ta kontakt med Eirik Aimar Engebretsen på tlf. 22 84 29 17, eller på mobil 93 04 02 19, eller Øystein Johansson Saltveit på tlf. 22 84 29 16, eller på mobil 40 04 29 85.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss, ved Fengsel- og Gjeldsgruppa,

Erlend Liaklev Andersen

Harald Ankerstad

Stine Sorknes

Ida G. Rognlien

Stine Gahre

Caroline Elisabeth Flaaten

Marthe Stømner Smestad

Ida Kvernebo

Øystein Johansson Saltveit

Eirik Aimar Engebretsen