

Sundheds- og Ældreministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

Mail: sum@sum.dk
Kopi: sah@sum.dk

Brolæggerstræde 9
1211 København K

Telefon 72 48 60 00
Fax 72 48 60 01
Email: sl@sl.dk

Girokonto 402-3951

Ref.: MFG/lh
Dok.nr.: 3352048
Sag.nr.: 2017-SLCSFA-02202

25-01-2017

Høringssvar om lovforslag om specialiserede socialpsykiatriske afdelinger

Sundheds- og Ældreministeriet har i brev af 21. december 2016 anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om oprettelse af specialiserede socialpsykiatriske afdelinger.

Lovforslaget kommer på baggrund af en politisk aftale om at oprette en række specialiserede socialpsykiatriske afdelinger i landets regioner. Socialpædagogerne ønsker med nærværende høringsvar at bidrage til, at de nye afdelinger rummer den fornødne kvalitet og faglighed, der skal til for, at afdelingerne kan opfylde deres formål og imødekomme borgernes komplekse behov samt bidrage til at sikre de berørte borgeres retssikkerhed. Bemærkningerne omhandler i hovedtræk det indholdsmæssige/ faglige i selve tilbuddet samt nogle retssikkerhedsproblematikker, og kan opsummeres til disse seks hovedpointer:

- For at indfri formålet om rehabilitering og recovery er det vigtigt, at socialpædagogisk faglighed, samt uddannede og erfarne socialpædagoger, får en central rolle i udformningen af de nye specialiserede socialpsykiatriske afdelinger.
- Hvis borgeren har en oplevelse af at blive tvangsindskrevet, og denne ikke kan prøves ved domstolene, er der risiko for, at beskyttelsen heraf i grundloven udhules.
- Der er en risiko for, at forslaget er i strid med FN's handicapkonvention.
- Det er tvivlsomt om bestemmelsen om, at man mister sit botilbud overhovedet er tilladt, og at den derfor bør undlades af forslaget.
- At frivillige indskrivinger, som beskrevet i lovforslaget, formentlig ikke er frivillige i juridisk forstand.
- Der er en overvejende risiko for, at misbrugsbehandlingen bliver de facto tvungen.

De specialiserede socialpsykiatriske afdelinger – formål, indhold og kvalitet

Udspillet til de socialpsykiatriske afdelinger er fremkommet og lanceret i en sammenhæng af at løse nogle meget alvorlige og komplicerede problemer: vold på botilbud målrettet menne

sker med svære psykiske lidelser, misbrug, behandlingsdomme og gentagne indlæggelser på psykiatriske afdelinger.

Socialpædagogernes Landsforbund finder det positivt, at oprettelsen af de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger har to centrale formål: 1) Rehabilitering og recovery af de indskrevne borgerne samt 2) at opnå sikkerhed for medarbejdere og indskrevne samt forebygge vold og konflikter, herunder at forebygge og mindske tvang. Endvidere at der tilbydes misbrugsbehandling, forskellige dagsaktiviteter som motion, kreative fag mv. samt fokus på at forbedre patientens evne til konkret at mestre hverdagen.

Det er centralt, at afdelingerne indholdsmæssigt og fagligt er det bedste af sin art til at imødekomme disse borgers meget komplekse udfordringer og behov, og for at opfylde sigtet om rehabilitering og recovery. Dermed skal afdelingerne og de ansatte være solidt forankret i en stærk og specialiseret social faglighed målrettet den berørte borgergruppe. Formålet med de nye socialpsykiatriske afdelinger og den faglighed, der er nødvendig for at imødekomme borgernes behov, rammer centralt ned i socialpædagogisk faglighed og er det, socialpædagoger hver dag leverer i arbejdet med målgruppen.

For Socialpædagogernes Landsforbund er det derfor vigtigt at understrege, for at formålene indfries og for at opnå tilstrækkelig kvalitet i de nye specialiserede socialpsykiatriske afdelinger, at socialpædagogisk faglighed samt at uddannede, og ikke mindst erfarne socialpædagoger (målgruppens kompleksitet taget i betragtning), får en central rolle og placering i udformningen af tilbuddene.

Dette gælder som personale på afdelingerne, som en del af ledelseslagene samt i de koordinerende funktioner, ved ind- og udskrivning. Det mener vi bør fremgå væsentligt tydeligere af det udsendte materiale. Endvidere er det vigtigt at understrege, at det skal være faguddannede og specialiserede i arbejdet med målgruppen, og med et stort fokus på det tværfaglige samarbejde. Socialpædagogerne mener, at de i forslaget afsatte midler til kompetenceudvikling bør være rettet mod viden og kompetenceudvikling i forbindelse med de nye afdelinger, herunder det komplicerede lovgrundlag og udmøntningen af det, så medarbejderne har et klart grundlag og tydelige rammer for arbejdet. De relativt få midler til kompetenceudvikling bør derfor ikke målrettes kurser i fx recovery eller konflikthåndtering, idet dette bør være dækket ind af de rette fagligheder fra start af.

Socialpædagogerne vil i denne forbindelse henlede opmærksomheden på den nyligt udkomne rapport fra SFI, "Voldsforebyggelse på botilbud og forsorgshjem", som viser, at netop en pædagogisk og relationsbaseret tilgang, samt et godt arbejdsmiljø, er centrale elementer i forebyggelsen af konflikter og vold på bosteder og forsorgshjem. Det er vigtigt, at denne viden inddrages i det videre arbejde omkring udformning og indretning af de nye socialpsykiatriske afdelinger.

De berørte borgers retssikkerhed

Socialpædagogernes Landsforbund finder, at lovforslaget, som det foreligger, indeholder en række ganske alvorlige retssikkerhedsmæssige problemer. Socialpædagogerne har (med Dansk Sygeplejeråd) fået udarbejdet et juridisk responsum af udvalgte retssikkerhedsmæssige aspekter af både aftale og lovforslag om de nye socialpsykiatriske afdelinger (vedlægges som bilag til høringsvaret). Responsummet er udarbejdet af adjunkt Eva Naur Jensen (cand.jur., ph.d. og post. doc., Aarhus Universitet).

Tvangsindskrivning. Responsummet konkluderer, at betingelserne for at tvangsanbringe voksne med nedsat psykisk funktionsevne i en bestemt bolig i henhold til grundloven (§ 71

stk. 6) og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK, artikel 5), synes at være opfyldt i det udarbejdede lovforslag. Dog fremgår det ikke i lovforslaget, at patienter, der *oplever* et ophold som tvungent, har ret til at få prøvet opholdet ved domstolene, hvilket er omfattet af § 71 stk. 6. I lovudkastet er det kun det, myndighederne har klassificeret som tvang, som kan prøves. Kan det, som borgeren oplever som tvang, ikke direkte prøves af domstolene, er der en væsentlig risiko for beskyttelsen i grundlovens § 71 stk. 6 udhules.

Det anser vi for stærkt problematisk og vil derfor anbefale, at det i loven ekspliciteres, at patienter, der oplever et ophold som tvungent, sikres ret til at få prøvet opholdet ved domstolene.

Responsummet påpeger endvidere, i forbindelse med tvangsindskrivelse, at lovforslaget kan være i strid med FN's handicapkonvention. Selve lovens fokus på handicap (psykisk funktionsnedsættelse), som et af flere kriterier, er i strid med kravet i handicapkonventionen om, at handicap aldrig må være årsag til fratagelse af frihedsrettigheder. Det kan være et brud på forbuddet mod forskelsbehandling som følge af handicap, at den psykiske funktionsnedsættelse overhovedet tillægges betydning. Dog er der en række andre kriterier, der også skal være opfyldt, som ikke har noget med handicap at gøre (men med adfærd). Men selvom handicap ikke er det eneste kriterium, og selvom loven kan ramme mennesker, der ikke er omfattet af den almindelige handicapdefinition, vil loven ramme handicappede oftere end andre, hvilket vi mener er i risiko for at være i strid med konventionens forbud mod diskrimination.

Der bør laves en tilbundsående analyse heraf og det bør sikres, at lovforslaget lever op til hensigterne i, og er i overensstemmelse med, de af Danmark ratificerede gældende konventioner.

Mister bolig. Lovforslaget lægger op til, at patienten opgiver sin hidtidige bolig ved indskrivning på den socialpsykiatriske afdeling (frivilligt eller med tvang), hvis den hidtidige bolig er et tilbud efter serviceloven (§§ 107, 108, eller almenboliglovens § 105). Bestemmelsen om, at berørte borgere således mister sin bolig benævnes i responsummet som 'ekstremt' indgribende i sig selv, idet man mister retten til sin bopæl/private hjem, og at det er tvivlsomt, om det overhovedet er tilladt, at myndighederne opsiger boligen, da beboeren tildeles denne som en 'egen bolig', hvorfor spørgsmålet er, om myndighederne overhovedet må opsige boligen efter forgodtbefindende. Endvidere kan selve dét at miste boligen og blive indskrevet i sig selv være en frihedsberøvelse efter EMRK. Dette underminerer ligeledes forslagens bestemmelser om frivillig indskrivning (jf. nedenfor).

Socialpædagogerne anser bestemmelsen om, at borgerne, der indskrives på de specialiserede afdelinger, mister sin hidtidige bolig for meget problematisk, og vi vil på det kraftigste anbefale, at den fjernes.

I forbindelse med spørgsmålet omkring bolig finder vi det endvidere problematisk, at opholdets status i form af, om det er at betragte som bolig/botilbud eller sygehus, ikke er tydeligt klarlagt i lovforslaget. Det noteres i bemærkningerne, at "De nye specialiserede socialpsykiatriske afdelinger er ikke at betragte som en afdeling på et sygehus. (...) Afdelingerne er heller ikke at betragte som socialpsykiatriske botilbud". Men hvad er de så? De tidligere ministre på områderne blev spurgt til netop dette, hvortil der blev svaret, at de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger er "en ny afdelingstype" samt at det i forbindelse med botilbud og sygehusafdeling er "noget derimellem". Der svares endvidere, at Sundheds- og Ældreministeriet i lovforslaget "vil klarlægge rammerne for de nye specialiserede socialpsykiatriske afdelinger" (jf. henholds-

Denne klarlægning finder vi ikke i lovforslaget eller tilhørende bemærkninger, og vil derfor henstille til, at det klarlægges, så der ikke hersker tvivl.

Frivillig indskrivning. Responsummet påpeger, at frivillige indskrivninger, som beskrevet i lovforslaget, ikke er frivillige i juridisk forstand. Dels fordi lige netop denne persongruppe sjældent vil kunne anses for at være i stand til at indgå aftaler om noget så indgribende, dels at der er risiko for et pres fra myndighederne på grund af kombinationen af borgerens afhængighed af myndighedernes hjælp, det pres der kan være i at motivere borgere til at lade sig indskrive samt den følgende potentielle risiko for at blive tvangsindskrevet (såfremt visitationskriterier herfor er opfyldt), hvis man ikke går med til den frivillige indskrivning.

Målgruppen vil ofte ikke være kompetent til at give et gyldigt samtykke til en frivillig indskrivning og indgå bindende aftaler, særligt aftaler der indebærer, at de på ubestemt tid skal bo i en bolig, hvor de kan tvangstilbageholdes, hvor boligen kan undersøges af myndighederne uden retskendelse, hvor de ikke har adgang til deres egne ting, og hvor genstande, der tilhører beboerne, kan inddrages. Det påpeges derfor i responsummet, at det er 'illusorisk' at tale om frivillighed i forbindelse med indskrivning på en afdeling med så omfattende tvangsbeføjelser, hvorfor aftalens gyldighed om frivillig indskrivning er yderst tvivlsom. Alene risikoen for, at en person føler sig presset til at samtykke i først indskrivning og senere til at forblive inden for rammerne af det socialpsykiatriske tilbud, er så stor, at indflytningen kan have karakter af ufrivillig frihedsberøvelse i EMRK's forstand. Dette gælder så meget desto mere, idet vedkommendes eksisterende bolig i et botilbud ikke opretholdes sideløbende med indskrivningen. Når borgerens hidtidige bolig er opsagt og fraflyttet, er fraflytning fra en socialpsykiatrisk afdeling, såfremt vedkommende ombestemmer sig, dermed ikke en reel mulighed.

Der er en overvejende risiko for, at frivilligheden er hverken frivillig i juridisk eller praktisk forstand, hvilket Socialpædagogerne finder stærkt problematisk. Vi opfordrer derfor til en grundig analyse heraf samt at loven formuleres, så det sikres, at der er tale om juridisk og faktisk frivillighed.

De facto tvungen misbrugsbehandling. I forlængelse heraf gælder en anden stor retssikkerhedsmæssig problematik misbrugsbehandling på de socialpsykiatriske botilbud, hvilket ligeledes i lovforslaget betegnes som frivillig. Da beboernes anden bolig som nævnt ikke opretholdes, undermineres en frivillig forbliven på det socialpsykiatriske botilbud, når man først er indskrevet. Da lovforslaget samtidig indeholder vid adgang til beslaglæggelse af både alkohol, medicin og forbudte stoffer, samt indeholder mulighed for skærmning fra rusmidler, er der en overvejende risiko for en faktisk tvungen misbrugsbehandling i de socialpsykiatriske botilbud. Dette er også i tilfælde, hvor borgerens misbrug er legalt (fx ved alkoholmisbrug, medicinafhængighed). Der gives udprægede skønsmæssige beføjelser til at tage rusmidler og medikamenter i forvaring, og det fremgår ikke eksplicit, at det kun er ulovlige medikamenter og rusmidler. Det påpeges i ovennævnte responsum, at "lovligheden af disse ret voldsomme indgreb i det, der almindeligvis er grundlæggende og beskyttede rettigheder, er ikke vurderet i det udsendte aftalemateriale eller i bemærkningerne til lovteksten".

Dette fremstår ligeledes for meget problematisk, og vi opfordrer også her til grundig analyse og at loven formuleres, så det sikres, at der er tale om juridisk og faktisk frivillig misbrugsbehandling.

Med lovforslagets udvidede adgang til forskellige indgribende tvangsbeføjelser finder Socialpædagogerne det endvidere problematisk, at der i udkastet ikke er hjemmel til anvendelse af magt som i regi af serviceloven til (akut) fastholdelse (SEL § 126). Som et mindre indgribende middel kan det bidrage til at håndtere, at konflikter eskalerer, og til medarbejdernes og andre patienters sikkerhed. Hvis sådanne magtbeføjelser er tænkt som reguleret gennem husordenen, vil dette udgøre en trussel mod både beboeres og personales retssikkerhed, idet grænsen for tilladt magtanvendelse dermed vil være meget uklar.

Udover at de retssikkerhedsmæssige udfordringer er et problem i sig selv, går de for Socialpædagogerne i samspil med kvaliteten og fagligheden i tilbuddet. Socialpædagogerne har en klar bekymring for, at sådanne retssikkerhedsmæssige problemer og uklare juridiske grundlag vil medføre utydelige rammer for indsatsen. Sådanne utydelige rammer kan i værste fald underminere medarbejdernes udøvelse af deres faglighed.

Andet

Fysisk indretning. Det fremgår, at afdelingerne "forudsættes etableret i eksisterende kapacitet" og at der prioriteres med aftalen 40 mio. kr. i 2017 som tilskud til "fysiske tilpasninger (etablering af flugtveje, alarmsystemer mv.)". Socialpædagogerne vil i den forbindelse påpege vigtigheden af, at der ligeledes fokuseres på, at fysiske rammer og indretning skal understøtte og imødekomme målsætningen om at forebygge vold, mindske tvang samt understøtte de indskrevnes sikkerhed og rehabilitering. Der findes ganske meget viden om de fysiske rammers indflydelse på øget trivsel, samt om forekomsten af vold og trusler på psykiatriske tilbud, eksempelvis betydningen af god plads, lys, luft, vedligeholdelse, hyggelig indretning, maling og udsmykning osv. I Sundhedsministeriets evaluering af satspuljeprojektet "Nedbringelse af tvang i psykiatrien" fremgår det, at tvang fx kan nedbringes gennem nyindretning af fællesarealer, gøre miljøet mere hjemligt samt indrette stille- og sanserum.

Socialpædagogerne vil opfordre til, at denne viden inddrages i det videre arbejde omkring den fysiske udformning og indretning af de nye afdelinger, men kan være betænkelige ved kravet om, at afdelingerne skal etableres i eksisterende kapacitet, hvilket i væsentlig grad vil vanskeliggøre dette. Endvidere, at der i aftalens økonomiske tilskud til fysiske tilpasninger ikke er taget tilstrækkelig højde for indretningens betydning.

Afsluttende vil Socialpædagogerne nævne, at lovudkastet bærer præg af hastværk. Vi vil derfor opfordre til et grundigt analysearbejde, herunder med inddragelse af relevante organisationer, særligt når det omhandler så komplekse og væsentlige retssikkerhedsmæssige, organisatoriske og faglige problemstillinger, som er tilfældet ved denne lovgivning.

Vi håber, at dette vil gøre sig gældende i det videre arbejde med lovforslaget, og Socialpædagogerne Landsforbund står naturligvis til rådighed herfor.

Venlig hilsen



Verne Pedersen
Forbunds næstformand