



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

**FOB 2021-26**

# **Overvågning i botilbud med beboere anbragt i henhold til dom**

## Resumé

28. august 2021

*Som tema for sine tilsynsbesøg i 2020 på voksenområdet fokuserede ombudsmanden på dømte personer med udviklingshandicap.*

## Forvaltningsret

12.1

*I forbindelse med tilsynsbesøgene blev ombudsmanden bekendt med, at nogle botilbud overvågede eller havde overvåget domsanbragte beboere med henblik på at sikre, at beboerne opholdt sig på botilbuddet. På ét botilbud kunne det f.eks. ske, ved at personalet om natten enten gik ind til eller låste sig ind til beboeren, eller ved at beboeren sov med gardinerne trukket fra, så personalet kunne se ind til beboeren.*

*Ombudsmanden rejste på den baggrund en egen drift-undersøgelse over for Social- og Ældreministeriet vedrørende hjemlen til generelt at overvåge dømte beboere på botilbud.*

*Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at der ikke er hjemmel til, at et botilbud for at hindre undvigelse generelt kan overvåge beboere på boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, ved at skaffe sig adgang til beboerens bolig uden samtykke eller kræve, at beboerne indretter sig således, at det er muligt for personalet at kigge ind i boligen udefra.*

*Ombudsmanden henstillede til ministeriet at sikre, at botilbuddene gøres opmærksom på, at de ikke for at hindre undvigelse har hjemmel til uden samtykke på denne måde at overvåge beboere anbragt i henhold til dom, medmindre der er truffet beslutning om indelåsning af en beboer efter serviceloven.*

*(Sag nr. 20/05190)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Baggrunden og emnet for min undersøgelse

Personer med udviklingshandicap, der begår kriminalitet, straffes som udgangspunkt ikke, men kan idømmes en foranstaltning, der kan bestå i anbringelse i institution for personer med vidtgående psykiske handicap, eller at den pågældende skal være under tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse på en sådan institution (straffelovens §§ 16, 68 og 69).

Foranstaltningsdomme inddeles i fem kategorier (domstype 1-5). Domstype 1 omhandler personer, som har fået dom til anbringelse i sikret afdeling (Kofodsminde). Domstype 2-4 omhandler personer, der skal tage ophold i en institution (domstype 2 og 3) eller af kommunen kan blive pålagt at tage ophold (domstype 4) i en institution, der er omfattet af servicelovens § 108. Endelig omfatter domstype 5 personer, som har fået dom om tilsyn af kommunen.

I 2020 havde jeg som tema for mine tilsynsbesøg på voksenområdet fokus på forholdene for personer, der i henhold til en dom opholder sig på en institution omfattet af servicelovens § 108. Som led heri besøgte Folketingets Ombudsmand 17 botilbud.

Et botilbud er typisk indrettet med både fællesboligarealer, som flere beboere benytter, og med arealer (værelser), som kun den beboer, der bor på værelset, har brugsret til.

I forbindelse med tilsynsbesøgene blev ombudsmanden bekendt med, at der var forskel på, om og hvordan botilbuddene overvågede eller havde overvåget beboere, som var anbragt på botilbuddene i henhold til domme af domstype 2-4, med henblik på at sikre, at beboerne opholdt sig på botilbuddet.

Nogle botilbud foretog eller havde foretaget kontrol af, om beboerne opholdt sig på deres værelse om natten, mens der på andre botilbud ikke blev foretaget en sådan kontrol.

De botilbud, der kontrollerede eller havde kontrolleret beboernes tilstedeværelse om natten, gjorde det på forskellig måde. Et botilbud foretog eksempelvis kontrol, ved at personalet kiggede ind ad vinduerne til beboerens værelse. Hvis dette ikke var muligt, bankede personalet i stedet på beboerens dør og gik ind, hvis ikke beboeren svarede.

Jeg rejste på den baggrund efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, den 9. februar 2021 over for Social- og Ældreministeriet spørgsmål om, hvorvidt der er hjemmel til, at et botilbud generelt fører kontrol med beboernes tilstedeværelse ved uden samtykke at overvåge beboerne i deres værelse.

Jeg bad endvidere ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt der stilles særlige krav, herunder om nattevagt, til botilbud, som skal modtage dømtede personer med domme af domstype 2-4.

Social- og Ældreministeriet har i den anledning afgivet en udtalelse af 29. april 2021. Se herom pkt. 3 nedenfor.

## 2. Retsgrundlag

### 2.1. Overvågning

Serviceoven indeholder bl.a. følgende bestemmelser (lovbekendtgørelse nr. 1548 af 1. juli 2021 om social service):

**”§ 108.** Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

...

*Stk. 7.* Social- og ældreministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om særlige sikkerhedsforanstaltninger i boformer, der er omfattet af stk. 1, og om pligt for en region eller en eller flere kommuner til at modtage personer i de boformer, der er omfattet af stk. 1, når disse personer

- 1) efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse,
- 2) i henhold til dom eller kendelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse, eller
- 3) som vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse.

...

## Afsnit VII

**Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne**

...

*Kapitel 24 c*

*Regulering af besøgsrestriktioner m.v.*

**§ 137 a.** Personer, som bor i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, bestemmer selv, hvem vedkommende vil have besøg af, jf. dog § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2.

...

*Kapitel 24 d*

*Fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger m.v.*

*Anvendelsesområde og formål*

**§ 137 e.** Der kan træffes afgørelse om indgreb efter § 137 g, stk. 1 og 2, § 137 h, stk. 1, § 137 i, stk. 1, og § 137 j, stk. 1, over for personer med nedsat psykisk funktionsevne, som i henhold til en strafferetlig afgørelse afsagt ved dom eller kendelse er anbragt i en boform, jf. § 108.

...

**§ 137 j.** Der kan uden retskendelse træffes afgørelse om, at en anbragt i en boform, jf. § 108, kan låses inde i sin bolig om natten i op til 8 timer i perioden mellem kl. 21.00 og 8.00, hvis der er nærliggende risiko for, at den anbragte ellers vil undvige fra boformen.

...

*Stk. 3.* Afgørelse om indgreb efter stk. 1 og 2 forudsætter, at

...

5) der iværksættes jævnlig overvågning i det tidsrum, hvor den pågældende er låst inde."

I forarbejderne til servicelovens § 137 a er der anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 166 af 16. marts 2011 om ændring af lov om social service):

”Den foreslåede bestemmelse i servicelovens § 137 a fastslår i relation til besøgende den enkelte beboers selvbestemmelsesret i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, herunder botilbud efter §§ 107 og 108. Der er således både tale om den del af boligen, som beboeren alene råder over, og på eventuelle fællesboligarealer, som beboeren råder over sammen med de øvrige beboere. Ved den del af boligen, som beboeren alene råder over, forstås den del af boligen, som hverken de øvrige beboere eller andre har adgang til uden den pågældende beboers samtykke. Ved ’fællesboligarealer’ forstås arealer, som giver beboerne mulighed for i fællesskab at foretage aktiviteter, der for den enkelte kunne være foregået inde i selve boligen, f. eks. fælles opholdsarealer og spisekøkken.”

I forarbejderne til servicelovens kapitel 24 d (dengang kapitel 24 a) er anført bl.a. følgende (pkt. 2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 160 af 27. februar 2013):

*”Overvejelser bag lovforslaget*

Der findes i reglerne på det sociale område ikke særskilt regulering om indgrebsmuligheder over for personer, der på grund af psykisk afvigelse ikke straffes, men i stedet i henhold til en strafferetlig afgørelse anbringes på et anbringelsessted, jf. servicelovens § 66, nr. 5 og 6, eller en boform, jf. § 108 i samme lov, herunder på den særligt sikrede afdeling på Kofoedsminde, jf. § 16 i bekendtgørelse nr. 732 af 29. juni 2012 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven.

Efter serviceloven er det som udgangspunkt frivilligt, om en voksen vil opholde sig på en boform, jf. servicelovens § 108. Socialpædagogisk bistand og anden støtte efter serviceloven er et tilbud til borgerne, som det er op til borgeren selv, om den pågældende vil tage imod og samarbejde med det udførende personale om. Det gælder også for borgere, der modtager indsatsen i boformer, jf. servicelovens § 108.

Der er ikke på det sociale område regler om indgreb over for voksne personer, der giver mulighed for, at personalet på boformer, jf. § 108 serviceloven, kan undersøge den anbragtes bolig for våben eller overvåge den anbragtes brug af internet og telefon, når det skønnes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet.

For en mindre gruppe anbragte, hvor de pædagogiske redskaber ikke slår til, indebærer fraværet af særskilt regulering om indgrebsmuligheder i lovgivningen på det sociale område, at kommuner og det udførende personale ikke har de nødvendige redskaber til at kunne varetage ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder at forebygge eller forhindre kriminalitet. De foreslåede muligheder for indgreb har derfor til hovedformål at give kommuner og ansatte på anbringelsessteder, jf. servicelovens § 66, nr. 5 og 6, og boformer, jf. § 108 i samme lov, redskaber, der skal bidrage til at sikre, at den strafferetlige afgørelse kan udmøntes efter sit formål på det sociale område.

...

#### *Den foreslåede ordning*

Det foreslås at indsætte et kapitel 24 a i serviceloven om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger m.v.

Målgruppen for det foreslåede kapitel er personer med nedsat psykisk funktionsevne, der er anbragt i en boform, jf. servicelovens § 108, i henhold til en strafferetlig afgørelse afsagt ved dom eller kendelse i forbindelse med en straffesag.

...

Der er med lovforslaget lagt vægt på, at reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 24 med lovforslaget skal forblive uændrede. Det betyder bl.a., at reglerne om magtanvendelse i kapitel 24 også er uændrede for personer med udviklingshæmning, der bor på anbringelsessteder, jf. servicelovens § 66, nr. 5 og 6, eller på botilbud, jf. § 108 i samme lov, hvis ophold ikke skyldes en strafferetlig afgørelse, herunder også hvis der samme sted er anbragt personer i henhold til en strafferetlig afgørelse. Tilsvarende er reglerne i kapitel 24 uændrede i forhold til de personer, hvis ophold skyldes en dom eller kendelse i forbindelse med en straffesag, bortset fra i de situationer, der vil være omfattet af det foreslåede kapitel 24 a.

...

For at håndhæve formålet med anbringelsen, herunder minimere risikoen for at den anbragte forlader boformen, jf. servicelovens § 108, foreslås det i § 137 j, at kommunalbestyrelsen uden retskendelse kan træffe afgørelse om, at den anbragte kan låses inde i sin bolig om natten i bestemte tidsrum på maksimalt otte timer i perioden fra kl. 21.00 og kl.

8.00. Det er en betingelse for kommunalbestyrelsens afgørelse om aflåsning, at der er nærliggende risiko for, at den anbragte ellers vil forlade anbringelsesstedet eller boformen.”

I forarbejderne til bestemmelsen i servicelovens § 137 j er endvidere anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 160 af 27. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 13):

”Bestemmelsens anvendelsesområde er tilfælde, hvor der er risiko for, at den anbragte vil forlade boformen, jf. servicelovens § 108, uden tilladelse.

Formålet med en anbringelse på en boform, jf. servicelovens § 108, i henhold til en afgørelse truffet i forbindelse med en straffesag er at forebygge lovovertrædelser. Den anbragte er som led i den strafferetlige afgørelse frihedsberøvet og må kun forlade boformen med særlig tilladelse. Bestemmelsen finder således også anvendelse på tilfælde, hvor der ikke er nærliggende risiko for, at den pågældende vil begå kriminalitet under undvigelsen.”

Reglerne i servicelovens afsnit VII er uddybet i vejledning nr. 10148 af 14. december 2019 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper. Af vejledningens pkt. 5 og 7 fremgår bl.a. følgende:

”5. Grundlaget for servicelovens bestemmelser om magtanvendelse og andre indgreb i den personlige selvbestemmelsesret over for voksne i servicelovens afsnit VII er respekten for individets integritet uanset den enkeltes psykiske funktionsevne. Retligt er udgangspunktet derfor principperne om den personlige friheds ukrænkelighed og om retten til privatliv.

...

7. Princippet om den personlige friheds ukrænkelighed indebærer, at hjælp efter serviceloven som udgangspunkt forudsætter, at den pågældende er indforstået med at modtage hjælpen.”

## 2.2. Godkendelse af botilbud

Botilbud omfattet af servicelovens § 108 skal godkendes af socialtilsynet, jf. § 4, stk. 1, nr. 2, i lov om socialtilsyn (lovbekendtgørelse nr. 1377 af 21. september 2020 om socialtilsyn).

Det følger af § 6, stk. 1, i lov om socialtilsyn, at det er en betingelse for godkendelse af et tilbud, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne



kvalitet. Tilbuddets kvalitet vurderes inden for følgende temaer: uddannelse og beskæftigelse, selvstændighed og relationer, målgrupper, metoder og resultater samt sundhed og trivsel, jf. § 6, stk. 2.

### **3. Ministeriets opfattelse**

Social- og Ældreministeriet har i sin udtalelse af 29. april 2021 anført, at serviceloven ikke indeholder regler om generel overvågning af beboere på et botilbud, som er anbragt i henhold til domme af domstype 2-4.

Ministeriet har samtidig henvist til bestemmelsen i servicelovens § 137 j, stk. 1, hvorefter en anbragt beboer kan låses inde i egen bolig om natten i tidsrummet fra kl. 21.00 til kl. 8.00, hvis der foreligger en nærliggende risiko for, at den anbragte ellers vil undvige fra botilbuddet. Det er efter bestemmelsen samtidig et krav, at der iværksættes jævnlig overvågning i det tidsrum, hvor den pågældende er låst inde. Dette krav om iværksættelse af overvågning gælder udelukkende i det tidsrum, hvor beboeren er låst inde i sin bolig, og bestemmelsen giver således ikke hjemmel til at overvåge beboere, som er anbragt på et botilbud i henhold til dom, hvor der ikke forinden er truffet afgørelse om, at vedkommende skal låses inde i sin bolig.

Endvidere er det anført, at der ikke er hjemmel til at anvende magt på botilbuddene, medmindre dette er eksplicit hjemlet i servicelovens regler om magtanvendelse.

Det er i den sammenhæng ministeriets vurdering, at løbende kontrol af en beboers færden ved at låse sig ind i dennes private bolig eller sikre sig indkig i vedkommendes bolig har karakter af magtanvendelse. Der er i servicelovens regler om magtanvendelse ikke hjemmel til at føre denne form for kontrol med beboere anbragt i henhold til domstype 2-4. Botilbud vil dermed alene have mulighed for at føre kontrol med de anbragte beboere, i det omfang kontrollen ikke udgør uhjemlet magtanvendelse og i øvrigt er nødvendig for på forsvarlig vis at varetage opgaven med at huse disse personer.

I forhold til om der stilles særlige krav til botilbud, som skal modtage dømtede personer med domme af domstype 2-4, har ministeriet i sin udtalelse anført, at der ikke er fastsat centrale regler om bemanning eller tilrettelæggelse af arbejdet på de sociale botilbud, herunder om nattevagt. Endvidere har ministeriet anført, at socialtilsynet som led i sit godkendelses- og tilsynsarbejde vurderer boformernes generelle kvalitet i forhold til bl.a. målgruppen, metoder og resultater, organisation og ledelse, personalets kompetencer samt de fysiske rammer. Socialtilsynet vurderer f.eks. som led i dette arbejde, om der er behov for, at et konkret botilbud skal have en vågen/sovende nattevagt.

## 4. Min vurdering

**4.1.** Som det fremgår af forarbejderne til servicelovens § 137 a, kan et botilbud omfattet af servicelovens § 108 bestå af både fællesboligarealer og boligarealer, som den enkelte beboer selv råder over. Det fremgår endvidere, at § 137 a fastslår beboernes selvbestemmelsesret i relation til besøgende, og at beboerne herunder bl.a. selv bestemmer, hvem der skal have adgang til den del af boligen, som den enkelte beboer alene råder over.

Spørgsmålet i denne sag er, om personalet kan overvåge beboere på boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, det være sig ved at skaffe sig adgang til beboerens bolig uden samtykke eller ved at kræve, at beboerne indretter sig således, at det er muligt for personalet at kigge ind i (denne del af) boligen udefra.

Bestemmelsen i § 137 a angår efter sin ordlyd en beboers ret til selv at bestemme omfanget af "egentlige" fysiske besøg hos beboeren, men det må efter min opfattelse antages, at en beboers selvbestemmelsesret ikke er begrænset hertil. Serviceloven bygger på et princip om respekt for individets integritet uanset den enkeltes psykiske funktionsevne, jf. herom også pkt. 5 i vejledning nr. 10148 af 14. december 2019 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper. Endvidere er det i denne vejlednings pkt. 7 anført, at princippet om den personlige friheds ukrænkelighed indebærer, at hjælp efter serviceloven som udgangspunkt forudsætter, at den pågældende er indforstået med at modtage hjælpen. Titlen på servicelovens afsnit VII – Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne – giver ligeledes indtryk af, at beboernes selvbestemmelsesret rækker videre end blot til spørgsmålet om besøg.

Det må på den baggrund antages, at en beboer som udgangspunkt ikke alene kan bestemme, hvilke besøgende der skal have adgang til den del af boligen, som den enkelte beboer alene råder over, men også kan bestemme, om andre, herunder ansatte, skal have adgang hertil. Selvbestemmelsesretten må ligeledes antages at omfatte beslutninger om indretningen af denne del af boligen.

Det følger af forarbejderne til servicelovens kapitel 24 d, at dømte personer er omfattet af de samme regler om indgreb i selvbestemmelsesretten, som gælder for personer, der opholder sig i botilbud på andet grundlag end dom, og at de særlige indgreb, der skal bidrage til at sikre, at den strafferetlige afgørelse kan udmøntes efter sit formål, er fastsat i lovens kapitel 24 d. Hjemlen til at foretage indgreb i dømte beboeres selvbestemmelsesret med dette formål må således findes i servicelovens kapitel 24 d.

En hjemmel til indgreb i dømt beboeres selvbestemmelsesret for at hindre undvigelse er fastsat i servicelovens § 137 j, der er placeret i lovens kapitel 24 d. Efter denne bestemmelse skal der ske overvågning af beboeren, hvis denne låses inde i sin bolig, fordi der er en nærliggende risiko for, at beboeren ellers vil undvige fra botilbuddet.

Der findes ikke i øvrigt bestemmelser i lovgivningen om, at der for at hindre undvigelse kan ske overvågning af dømt beboere på boligarealer, som den enkelte beboer selv råder over.

Jeg er derfor enig med Social- og Ældreministeriet i, at der ikke er hjemmel til, at botilbuddene for at hindre undvigelse generelt overvåger beboerne på boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, ved at skaffe sig adgang til beboernes bolig uden samtykke eller kræve, at beboerne indretter sig således, at det er muligt for personalet at kigge ind i boligen udefra.

Da mine tilsynsbesøg i 2020 som nævnt ovenfor har vist, at ikke alle botilbud er bekendt hermed, henstiller jeg til ministeriet at sikre, at botilbuddene gøres opmærksom på, at de ikke for at hindre undvigelse har hjemmel til uden samtykke på denne måde at overvåge dømt beboere på boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, medmindre der er truffet beslutning om indlåsning af en beboer efter servicelovens § 137 j.

Jeg beder ministeriet om at underrette mig om, hvad ministeriet vil foretage sig i den anledning.

**4.2.** Jeg har noteret mig det, som ministeriet har anført om, at der ikke er fastsat centrale regler om bemanning eller tilrettelæggelse af arbejdet i øvrigt på de sociale botilbud, herunder om nattevagt, og om, at socialtilsynet som led i godkendelses- og tilsynsarbejdet vurderer f.eks., om der er behov for, at et konkret botilbud skal have en vågen/sovende nattevagt.

Jeg har ikke fundet grundlag for at foretage mig yderligere vedrørende dette forhold.

**4.3.** Jeg har ikke herved i øvrigt taget stilling til, om og i hvilket omfang et botilbud kan eller skal overvåge, at beboere, der er dømt til anbringelse på et botilbud, ikke forlader botilbuddet uden tilladelse, eller under hvilke omstændigheder personalet i øvrigt har hjemmel til at gå ind i beboernes boliger.