

Magten i omsorgen

Magtanvendelse iht. Servicelovens bestemmelser

Constrainment in carework - The use of force acc. Provisions in the Law of Social Service

Socialret

Opgaven er udarbejdet af:

Mia Wilcken

XXXXXX-XXXX

Cand. Jur. 4. semester

Vejleder:

Annette Kronborg

Juridisk institut

Tro- og love erklæring

Det erklæres herved på tro og love, at undertegnede egenhændigt og selvstændigt har udformet denne rapport. Alle citater i teksten er markeret som sådanne, og rapporten eller dele af den har ikke tidligere været fremlagt i anden bedømmelsessammenhæng.

3. juni 2019



Mia Wilcken

Indholdsfortegnelse:

1	Abstract.....	4
2	Indledning	5
	2.1 Introduktion til emnet.....	5
3	Problemformulering.....	6
	3.1 Afgrænsning	6
	3.2 Kildesøgning	7
	3.3 Metode.....	8
4	Det retlige grundlag	8
	4.1 Sociallovgivningen historisk set	9
	4.2 Gældende ret – Servicelovens kapitel 24	17
	4.3 Grundloven og menneskerettigheder.....	24
	4.4 Diskussion af retsbeskyttelse og retssikkerhed i gældende ret.....	27
	4.5 Delkonklusion.....	34
5	Magtanvendelse i praksis.....	35
	5.1 Ankestyrelsens undersøgelser af magtanvendelse iht. Serviceloven.....	35
	5.2 Ankestyrelsens principafgørelser og hotline-svar om magtanvendelse.....	42
	5.2.1 Principafgørelser	43
	5.2.2 Hotline-svar.....	46
	5.3 Eksempler på indberetning af magtanvendelse fra praksis.....	49
	5.4 Diskussion om håndtering af gældende retsregler i praksis.....	52
	5.5 Delkonklusion.....	60
6	Lovændring om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.....	61
	6.1 De kommende ændringer	62
	6.2 Diskussion af ny lovgivnings formål og effekt.....	69
	6.3 Delkonklusion.....	75
7	Konklusion.....	76
8	Litteratur- og kildefortegnelse:.....	77

1 Abstract

The thesis is about the legislation of involuntary caretaking of mentally disabled adults and how the interaction is between the rules of personal freedom, the duty of care and the legislation.

The Danish Constitution "Grundloven" protects the citizens from interference in their personal freedom. This also applies to those citizens who are unable to consent or reject an offer of care. According to the Danish constitution an intervention regarding citizens' rights can only take place when regulated by law.

The Law of Social Services has a provision stating that society has a responsibility to avoid neglect of disabled citizens. Thus, care can be provided without consent but not by force.

If physical force is deemed to be necessary, the Law of Social Services also has provisions stating the circumstances under which force can be applied in order to avoid neglect.

The scope of the Law of Social Services chapter 24 is adults with permanently impaired mental functions. Involuntary care can be provided to this group under certain circumstances within the framework of the Law of Social Services. These circumstances are exhaustively listed in chapter 24.

The purpose of these provisions is to minimize the use of force when caring for the mentally disabled, but also to ensure that their human rights are upheld.

The provisions are not clear and precise.

A consequence of this is that the employees providing the care to the disabled citizens are unsure whether to act or not.

For some employees the use of force is a taboo and therefore not all situations are registered as required by the law

An adjusted law was passed on 23rd of April 2019 which will change the legislation concerning involuntary care. The law comes into effect 1st of January 2020.

One of the purposes of changing the provisions is to make the rules clearer to authorities that are responsible for the provisions of care, another purpose is to adjust the law to reality.

The adjustment of the law increases the possibility of use of force when providing care. The law divides the group of mentally disabled into two groups with a different set of rules:

Citizens suffering from dementia and citizens who suffer from other mental disabilities. There is no legal justification for this division.

The Law of Social Services has no provisions stating how the authorities responsible for providing care are to avoid arbitration and abuse of the legal regulation, meaning that there are no consequences for the employees if the rules are violated and unnecessary force is being used.

2 Indledning

Magtanvendelse lyder voldsomt, når man taler om omsorg og pleje af handicappede, men kan magtanvendelse være nødvendigt for at undgå omsorgssvigt?

Ifølge Grundlovens §71 er den personlige frihed ukrænkelig, men der kan opstå situationer, hvor samfundet er nødt til at bryde med dette princip.

Hvis en borger som følge af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne ikke er i stand til at tage vare på sig selv, er det offentlige forpligtet til at tilbyde hjælp. I de situationer, hvor borgeren frasiger sig denne hjælp, uden at forstå konsekvenserne af afvisningen, har det offentlige en særlig forpligtelse til at sørge for, at pågældende ikke udsættes for omsorgssvigt.

Der er i Lov om Social Service, herefter Serviceloven, kapitel 24 hjemmel til magtanvendelse i specifikke og afgrænsede situationer for at undgå omsorgssvigt.

2.1 Introduktion til emnet

Magtanvendelsesbestemmelserne i Serviceloven trådte i kraft pr. 1. januar 2000. Forud for dette var der udarbejdet en rapport om psykisk handicappedes retssikkerhed, som afdækkede praksis og kom med anbefalinger til den nye lovgivning.¹

Bestemmelserne fandtes dengang i kapitel 21 §§ 109a-e. I dag findes reglerne i kapitel 24 §§ 124-137.

Det fremgik allerede klart dengang af lovgivningen, at formålet med reglerne var at begrænse anvendelsen af fysisk magt.

Magtanvendelsesbestemmelserne giver mulighed for at anvende fysisk magt for at gennemtvinge en omsorgshandling over for en borger, når betingelserne herfor er opfyldte.

I praksis kan det dog være vanskeligt at fastslå, hvornår betingelserne for lovlig magtanvendelse er opfyldte.

¹ Lovbemærkninger til LSF 195 1998/1

Formålet med dette speciale er at beskrive og vurdere gældende ret for Servicelovens magtanvendelsesbestemmelser samt afdække, hvorvidt reglerne efterleves i praksis, og hvilke konsekvenser det har, såfremt reglerne ikke efterleves.

3 Problemformulering

Hvordan er det retlige samspil mellem selvbestemmelsesretten, omsorgspligten og magtanvendelse?

For at belyse og besvare problemformuleringen vil følgende blive behandlet:

- Hvilke hensyn ønskes varetaget af gældende ret om magtanvendelse?
- Hvornår er der hjemmel til magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten for at varetage omsorgspligten, og hvordan håndteres det i praksis?
- Hvilke retsfølger har det, hvis magtanvendelsesreglerne overtrædes?

3.1 Afgrænsning

Dette speciale vil behandle emnet magtanvendelse iht. Servicelovens kapitel 24 og ikke magtanvendeshjemler, som findes i anden lovgivning såsom politilov, psykiatrilov eller sundhedslov.

Specialet vil omhandle handicappede med kognitiv/intellektuel funktionsnedsættelse, såsom udviklingshæmmede, hjerneskadede og demente.

Specialet behandler ikke Servicelovens kapitel 24a, som omhandler magtanvendelse over for personer med nedsat psykisk funktionsevne, som er domsanbragt i en boform, jf. § 108 i henhold til en strafferetlig afgørelse afsagt ved dom eller kendelse.

Dette skyldes, at der for denne gruppe er udvidet magtanvendelsesbeføjelser, og anvendelsen af disse særlige beføjelser i praksis ikke er beskrevet.

Dette speciale behandler ikke værgemål, da værger alene i forbindelse med flytning uden samtykke i Servicelovens § 129 har en særlig rolle, hvilket kun kort vil blive berørt i specialet.

3.2 Kildesøgning

Retskilder:

Den centrale danske lovgivning er søgt via Retsinformation:

Lovbekendtgørelse af lov om social service - LBK nr. 1114 af 30/08/2018. (Serviceloven)

Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter lov om social service - BEK nr. 226 af 11/03/2019. (Magtanvendelsesbekendtgørelsen)

Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper - VEJ nr. 9043 af 29/01/2018. (Magtanvendelsesvejledningen)

Gennem folketingets hjemmeside er det muligt at fremfinde udkast til lovforslag om ændring af magtanvendelsesbestemmelserne L156 - Forslag til lov om ændring af lov om Social Service, lov om almene boliger m.v., samt historiske love, som anvendes i specialet.

Karnov-Jura er benyttet til fremsøgning af domme, men der fremkom ingen hints på søgeord ”Magtanvendelse og Serviceloven”. Der blev på Karnov-Jura fundet flere juridiske artikler om magtanvendelse efter Servicelovens bestemmelser, som er inddraget i specialet.

På Ankestyrelsens hjemmeside er fremsøgt principafgørelser om magtanvendelse iht. Serviceloven.

Gennem Ankestyrelsens statistikdatabase blev fundet 23 ikke-offentliggjorte afgørelser vedr. Servicelovens § 126 i perioden 3. kvartal 2013 til 3. kvartal 2018.

Der blev søgt aktindsigt i disse, hvilket blev afvist, da Ankestyrelsen ikke anså det for muligt at anonymisere i en grad, som gjorde det muligt at udlevere afgørelserne.

Ved søgning på Folketingets Ombudsmands hjemmeside er der ikke fundet beretninger om magtanvendelse efter Servicelovens voksenbestemmelser, men om magtanvendelser over for børn og unge, samt i Kriminalforsorgens institutioner, disse behandles ikke i dette speciale. Der findes få udtalelser om magtanvendelser jf. Serviceloven over for voksne.

FN-menneskerettighedskonvention og FN's handicapkonvention blev fremsøgt via Retsinformation.

Litteratur:

Jurist og lektor Eva Naurs Ph.d.-afhandling om magtanvendelse over for voksne har været inspirationskilde til dette speciale. Hendes forskning og store kendskab til området har endvidere bidraget til yderligere publikationer om emnet.

Derudover er der foretaget en søgning i Bibliotek.dk om Servicelovens magtanvendelsesbestemmelser, og her kom mange hints bl.a. Rapport fra udvalget om psykisk handicappedes retssikkerhed, som ligger til grund for magtanvendelses-bestemmelserne i Serviceloven.

Litteratur anbefalet af vejleder er fremsøgt via Bibliotek.dk

3.3 Metode

Først beskrives den historiske udvikling af lovgivningen for arbejdet med handicappede, hvorefter beskrives og diskuteres gældende ret om magtanvendelse.

Grundlovens § 71 og menneskerettighederne behandles kort sammen med det retlige grundlag for magtanvendelse i Servicelovens kapitel 24.

For at beskrive praksis er Ankestyrelsens praksisundersøgelser, principafgørelser og hotline-svar inddraget. Dette for at give et billede af, hvordan magtanvendelser håndteres i hverdagen af det personale, som arbejder med de psykisk handicappede borgere, og hvorvidt denne håndtering er i overensstemmelse med gældende ret.

Der er inddraget konkrete indberetninger af magtanvendelser iht. Servicelovens § 126, og myndighedens efterfølgende vurdering af lovligheden af de konkrete magtanvendelser for at give et indblik i, hvordan disse indberetningerne kan se ud i praksis.

Den 23. april 2019 blev der vedtaget ny lovgivning om magtanvendelse over for voksne med ikrafttræden pr. 1. januar 2020. Denne nye lovgivning er inddraget med beskrivelse og diskussion af de kommende ændrings formål og forventede effekt.

4 Det retlige grundlag

For at beskrive det retlige samspil mellem selvbestemmelsesretten, omsorgsplikten og magtanvendelsesbestemmelserne er det nødvendigt at se på det retlige grundlag.

Kapitlet begynder med et historisk rids for at beskrive udviklingen af den sociale lovgivning.

Derefter er der en beskrivelse af gældende regler i Serviceloven pr. 30. april 2019 om omsorgspligt og magtanvendelse, herunder formålet med disse.

Desuden er der kort beskrivelse af Grundlovens § 71 om den personlige frihed og de relevante menneskerettighedsartikler, som har indflydelse på de danske regler.

Som nævnt blev der den 23. april 2019 vedtaget ny lov nr. 498 af 01/05/2019 (Lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love), men ændringen af magtanvendelsesbestemmelserne træder først i kraft pr. 1. januar 2020. Denne lovændring beskrives nærmere i kapitel 6.

Slutteligt i kapitel 4 diskuteres, hvorvidt den sociale lovgivning om magtanvendelse findes at leve op til formålet og de hensyn, som ønskes varetaget ved gældende retsregler.

4.1 Sociallovgivningen historisk set

Frem til 1700-tallet var handicappede og andre marginaliserede borgere afhængige af familien, kirken, klostre eller overladt til sig selv. Med Fattiglovgivningen i 1799 indførtes en egentlig offentlig forsørgelsesforpligtelse over for alle, som ikke kunne klare sig selv. Konsekvensen af at modtage fattighjælp var tab af borgerlige rettigheder. Fattigdomsloven blev revideret i 1891, hvor visse ydelser blev undtaget reglerne om tab af rettigheder.²

Med Grundloven af 1849 videreførtes retten til offentlig hjælp til dem, som ikke kunne forsørge sig selv, endvidere blev andre rettigheder grundlovssikret, bl.a. den personlige frihed.

I 1920 blev Blindeloven vedtaget, som gav mulighed for fattighjælp uden fattighjælpvirkninger for "*abnorme personer: blinde, døvstumme, idioter, sindssyge, epileptikere, vanføre m.fl.*" Det betød, at rettighedsfortabelsen alene gjaldt for dem, hvor det blev vurderet, at den manglende indtjening var selvforskyldt.³

Lov om offentlig Forsorg af 20. maj 1933 afløste Fattigloven fra 1891. Forsorgsloven var en af fire love, der udgjorde en større socialreform, og som blev vedtaget som en del af Kanslergadeforliget.⁴

Ved Forsorgsloven indførtes begrebet åndssvagforsorg, og det blev vedtaget, at staten havde ansvaret for at bære udgifterne til hjælp til personer med særligt alvorlige og oftest varige handicap, herunder åndsvage.⁵

Hermed et uddrag af 'Lov om offentlig Forsorg' vedrørende særhjælp, kommunehjælp og fattighjælp, 20. maj 1933:

"§ 66 Staten drager Omsorg for Opdragelse, Underhold, Forsørgelse, Kur og Pleje for sindssyge, aandssvage, Epileptikere, vanføre, lemlæstede, talelidende, blinde og døvstumme, forsaavidt paagældende skal undergives Anstaltsbehandling enten paa en egentlig Statsanstalt

² denstoredanske.dk: Handicapforsorg, Gyldendal

³ denstoredanske.dk: Handicapforsorg, Gyldendal

⁴ denstoredanske.dk: Handicapforsorg, Gyldendal

⁵ denstoredanske.dk: Handicapforsorg, Gyldendal

eller en statsanerkendt Anstalt eller af saadanne Anstalter under vedvarende Tilsyn anbringes i kontrolleret Familiepleje.”⁶

”§ 254 Det sociale Udvalg drager i Trangstilfælde, naar det modtager Henvendelse fra de nærmeste om at tage sig af en aandssvag Person, eller naar Udvalget selv skønner, at der dertil er Anledning, snarest muligt Omsorg for, at det ved Lægeundersøgelse afgøres, om det maa anses for uforsvarligt, at paagældende ikke inddrages under Aandssvageforsorg, enten fordi den aandssvage er farlig for sig selv, eller fordi hans hele Tilstand eller de Forhold, hvorunder han lever, tilsiger det. Saafremt vedkommende Læge skønner, at saadan Inddragelse bør finde Sted, retter Udvalget herom Henvendelse til vedkommende Aandssvageanstalt. Det paahviler Udvalget i fornødent Fald at bistaa Aandssvagevæsenet samt at drage Omsorg for den aandssvages forsvarlige Forsorg i Tiden, indtil Inddragelse under Aandssvageforsorg maatte finde Sted.”⁷

Som det fremgår af ovenstående, var den hjælp som psykisk handicappede blev tilbudt anbringelse på de såkaldte åndssvageanstalter, hvor de modtog pleje, kost og logi. Der blev set på, hvorvidt pågældende var farlig for sig selv eller andre, og der blev ikke taget hensyn til, hvorvidt pågældende reelt ønskede dette tilbud.

Forsorgen blev dengang drevet på privat basis af Østifternes Åndssvageanstalt og den Kellerske Åndssvageanstalt med en årlig statsstøtte på kr. 40 millioner. Denne ordning ophørte med loven i 1959, da staten overtog ansvaret.⁸

Med Lov af 5. juni 1959 om Forsorgen for Åndssvage og andre særlig svagt begavede, herefter Åndssvagebogen, kom begrebet normalisering ind i lovgivningen. Det betød, at der bl.a. blev oprettet dagtilbud med beskyttet beskæftigelse til de psykisk handicappede, og pensionssystemet blev ændret således, at de institutionsanbragte kunne få tilkendt invalidepension, og derved fik deres egne penge til at betale med.⁹

Af noterne til Åndssvagebogen fremgik, at

”Personer over 18 år, der er åndssvage eller hvis tilstand ganske må sidestilles hermed, er forpligtet til at modtage hjælp efter åndssvagebogen, hvis de er farlige for sig selv eller for andre (farlighedskriteriet). (Hjælpeforanstaltninger: optagelse på en institution for åndssvage eller undergivelse af åndssvageforsorgens tilsyn). Der skal foreligge erklæring fra en læge, der ikke er ansat ved forsorgen.”¹⁰

Der var krav om sterilisation, såfremt borgere, der var underlagt disse hjælpe- foranstaltninger, ønskede at blive udskrevet derfra.

⁶ danmarkshistorien.dk Århus Universitet

⁷ danmarkshistorien.dk Århus Universitet

⁸ Livet i Danmark s 61

⁹ Menneske, handicap og sociale tilbud s 13ff

¹⁰ Noter til Lov om offentlig forsorg s 40

” [...] hvor pågældendes forhold indicerer en til vished grænsende sandsynlighed for at pågældende efter udskrivning vil sætte børn i verden, og at dette vil bevirke, at han ikke vil kunne klare sig uden forsorgens hjælp.”¹¹

Desuden kom generelle muligheder i lovgivningen til sterilisation af en psykisk handicappet, når samfundsmæssige hensyn talte herfor. De samfundsmæssige hensyn var, hvis barnets tarv skulle varetages af samfundet, og forsørgelsen ligeledes var pålagt det offentlige.¹²

Frem til 1960erne var mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne anbragt på store statslige institutioner med begrænset kontakt med omverdenen. Dagligdagen blev styret med regler om ro, regelmæssighed og renlighed for at få dagligdagen på institutionen til at fungere uden for mange konflikter mellem beboerne. Der blev således ikke taget hensyn til den enkeltes ønsker eller behov, og det var alene personalet, som traf beslutninger på vegne af beboerne. Dette på trods af et grundlæggende hovedhensyn bag Åndssvagebogen var, at der skulle søges skabt en tilværelse for den enkelte så nær det normale som muligt.¹³

I 1971 blev FN's erklæring om psykisk handicappedes rettigheder vedtaget, og i 1975 kom FN's erklæring om funktionshæmmedes muligheder.

Det åbnede op for en ændring i tilgangen til de handicappede fra passiverende og formynderisk til et normaliseringsprincip,¹⁴ hvor opholdet på institutionerne gik fra store fælles sovesale, uden personlige ejendele, til egne værelser.

Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om Social Bistand, herefter Bistandsloven, blev vedtaget i 1974, men trådte først i kraft i pr. 1. april 1976.

Af Bistandslovens § 14 fremgik, at Socialministeren var øverste myndighed og kunne fastsætte almindelige regler om behandling af sager.

Ved en efterfølgende lovændring blev der indsat hjemmel til magtanvendelse i § 14, stk. 6, hvoraf det fremgik at:

”Anvendelse af sikrede og lukkede afdelinger, isolation, fiksering m.v. i institutioner beregnet til døgnophold for børn og unge og for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicap må alene ske, når forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet. Socialministeren fastsætter nærmere regler om betingelserne herfor. Aflåsning om natten af værelser i sikrede afdelinger betragtes ikke som isolation” samt i § 14, stk. 8, hvoraf det fremgik, at *”under andre døgnophold uden for hjemmet end nævnt i stk. 6 som er formidlet af kommunalbestyrelsen, må*

¹¹ Noter til Lov om offentlig forsorg s 41

¹² Noter til Lov om offentlig forsorg s 41

¹³ Betænkning nr. 781, 1976 s 12

¹⁴ Personers rettigheder s 128

*magtanvendelse kun ske, når forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet. Socialministeren fastsætter nærmere regler herom.*¹⁵

Det fremgik af Bistandslovens § 115, at det var statens forpligtelse at sørge for oprettelse og drift af særlige institutioner til varetagelse af behandling og omsorg for åndsvage m.fl.¹⁶

Ved lov nr. 257 af 8. juni 1978 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg overtog amtskommunerne behandlingen af personer med vidtgående fysiske og psykiske handicap jf. Bistandslovens § 112.¹⁷

Den første bekendtgørelse vedr. magtanvendelse var bekendtgørelse nr. 505 af 19. september 1977. Denne blev afløst af bekendtgørelse nr. 568 af 21. december 1979. De væsentligste ændringer var, at adgangen til, med hjemmel i bistandsloven, at tvangsanbringe eller tvangstilbageholde åndssvage personer over 18 år blev ophævet.

Det blev det understreget, at den i § 2, stk. 1, angivne fysiske magtanvendelse ikke kunne bestå i anvendelse af egentlig vold, f.eks. var førergreb ikke omfattet af § 2, stk. 1.¹⁸

Den daværende socialminister fastsatte i bekendtgørelsen bestemmelser om forbud mod nedværdigende behandling, fysisk magtanvendelse og isolation.

Bekendtgørelsen trådte i kraft pr. 1. januar 1980. Dertil kom Socialstyrelsens cirkulæreskrivelse nr. 696 af 24. juli 1980 "Vejledning om pædagogiske midler," der skulle anvendes i det socialpædagogiske arbejde til at forebygge magtanvendelser.

Formålet med reglerne om magtanvendelse var at beskytte borgerne mod uværdig behandling og styrke selvbestemmelsesretten og integriteten.¹⁹

Af bekendtgørelsen nr. 568 af 21/12/1979 fremgik:

*"§ 1, stk. 1. Ydmygende, hånende eller anden nedværdigende behandling er ikke tilladt.
§ 1, stk. 2. Legemlig afstraffelse er ikke tilladt."*

At man fra politisk side fandt det påkrævet at præcisere, at ydmygende, hånende og anden nedværdig behandling ikke var tilladt, og ej heller legemlig afstraffelse tegner et billede af, at det var en del af dagligdagen for de psykisk handicappede tilbage i tiden.

Fysisk magtanvendelse måtte kun iværksættes, når forholdene i det enkelte tilfælde gjorde det absolut påkrævet, og måtte kun opretholdes, så længe betingelserne herfor var opfyldte.

¹⁵Lovbekendtgørelse nr. 110 af 26/02/1996

¹⁶ Lov nr. 333 af 19/06/1974

¹⁷ Personers rettigheder s 118

¹⁸ Cirkulæreskrivelse nr. 568 af 21/12/1979

¹⁹ Rapport om psykisk handicappedes rettigheder s 27

Bekendtgørelsens upræcise formulering betød, at det var op til praksis selv at fastlægge grænserne for, hvornår det var ”absolut påkrævet”, og om magtanvendelsen kunne rummes indenfor den generelle bestemmelse.²⁰

Undtagelser fra forbuddet mod fysisk magtanvendelse fremgik af bekendtgørelsens § 2, hvor der stod, at fysisk magtanvendelse, i form af, at den pågældende fastholdes eller føres til andet opholdssted, var dog tilladt, såfremt den pågældende enten udviste en adfærd, som gjorde, at fortsat ophold i fællesskabet var uforsvarligt, eller den pågældende derved forhindres i at skade sig selv.²¹

Det tilhørende cirkulære præciserede, at uforsvarligt ophold i fællesskabet alene gjaldt hensynet til øvrige beboere, medens et eventuelt hensyn til personalet ikke kunne anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, idet man fra politisk side forudsatte, at personalet i kraft af uddannelse og baggrund var i stand til at omgås alle klientgrupper.²²

Magtanvendelse skulle afpasses efter forholdene i den enkelte situation og måtte ikke gå ud over det strengt nødvendige.

Magtanvendelse kunne alene anvendes på de såkaldt særlige plejehjem iht. Bistandslovens § 112 og ikke på almindelige plejehjem, hvor bl.a. de demente boede eller hos borgere i eget hjem. Det betød, at der ikke lovligt kunne foretages nogen former for fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten andre steder end på amtslige døgninstitutioner.²³

Dette skyldtes angiveligt, at daværende socialminister ikke fandt behov for lovgivning på trods af, at der blev brugt en del magtanvendelse i form af fiksering på de somatiske plejehjem ved brug af stofselser og fastmonterede borde, hvilket bl.a. fremgik af en undersøgelse af forholdene i Århus i årene 1983-84. Heraf fremgik endvidere, at i 30% af tilfældene skete fastspændingen for at undgå ”flugt-tendens”, hvilket var reguleret på det specialiserede område.²⁴

Anvendelse af bløde stofselser for at undgå fald eller som led i behandlingen af stærkt bevægelseshæmmede ansås dengang ikke som magtanvendelse.²⁵

Der skulle på daværende tidspunkt ikke ske registrering og indberetning, med mindre der var tale om fiksering eller anbringelse i lukket institution eller overtrædelse af reglerne jf. bekendtgørelsens § 9.²⁶

Det fremgik af § 10, at de i § 2, stk. 1 beskrevne magtanvendelser i form af fastholdelse og føren ikke skulle indberettes. Dog fremgik det, at hvis der var begrundet mistanke om en strafbar

²⁰ Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen s 231

²¹ Bekendtgørelse nr. 568 af 21/12/1979

²² Cirkulære nr. 19070 af 10/03/1980

²³ Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen s 226ff

²⁴ Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen s 229

²⁵ Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen s 228

²⁶ Bekendtgørelse nr. 568 af 21/12/1979

handling i forbindelse med fastholdelsen, der var undergivet offentlig påtale, skulle institutionens leder straks sende indberetning herom til amtsrådet.²⁷

Af bekendtgørelsens § 17 fremgik, at konsekvensen for ansatte ved overtrædelse af bekendtgørelsen kunne være de reaktionsmuligheder, der fulgte af pågældendes ansættelsesvilkår.

²⁸

Det fremgik af § 19, at:

*”Institutionens leder skal sikre sig, at såvel institutionens klienter som de, der varetager pågældendes interesser, gøres bekendt med reglerne i denne bekendtgørelse, herunder med adgangen til at klage til henholdsvis den sociale ankestyrelse, jfr. § 14, og amtsrådet, jfr. § 11, samt at amtsrådets beslutning kan indbringes for socialstyrelsen og i sidste instans for socialministeren.”*²⁹

Af vejledningens pkt. 16 kunne man læse, at formålet med indberetningerne dels var åbenhed omkring brugen af og begrundelserne for anvendelse af magt, og at indberetningen skulle bruges til pædagogiske drøftelser af mål og metoder. Medarbejderne skulle også være bekendte med, at brud på reglerne var en alvorlig tjenesteforseelse, som medførte påtale eller skarpere sanktioner.

³⁰

Bistandsloven blev løbende revideret i takt med den samfundsmæssige udvikling, men i midten af 1990’erne vurderede den daværende regering, at der var behov for at starte på en frisk.³¹

Dette betød en opdeling af forsørgelsesydelse i Lov om aktiv Socialpolitik og servicetilbud i Lov om Social Service, samt Lov om retssikkerhed og administration, som omhandlede regulering af den sociale administration m.v.

Ændringen medførte endvidere, at fokus blev ændret fra borgerens ret til borgerens pligt og borgerens eget ansvar for sig og sine.³²

Af forarbejderne til Serviceloven Lov nr. 454 af 10/06/1997 fremgik, at hensigten med loven bl.a. var:

- at styrke den forebyggende indsats
- at sætte fokus på og tilgodese de svagtstillede gruppers behov
- at styrke den enkeltes ansvar og muligheder³³

²⁷ Bekendtgørelse nr. 568 af 21/12/1979

²⁸ Bekendtgørelse nr. 568 af 21/12/1979

²⁹ Bekendtgørelse nr. 568 af 21/12/1979

³⁰ Vejledning nr. 568 af 21/12/1979

³¹ Lovforslag LFS 229 1996/1 s 2

³² Lovforslag LFS 229 1996/1 s 19

³³ Lovforslag LFS 229 1996/1 s 1

Service-loven gjorde op med institutionsbegrebet,³⁴ og ved lovens indførelse var der ingen regler om magtanvendelse, så bestemmelserne fra Bistandslovens § 14 blev videreført i Service-lovens § 109, imens et udvalg skulle udarbejde et grundlag for de nye magtanvendelsesregler.³⁵

Udvalget som afdækkede magtanvendelsesområdet udarbejdede en rapport til Socialministeren i 1998 om handicappedes retssikkerhed. Heraf fremgik bl.a. at

”Det skal tilstræbes, at personer med handicap kan leve en tilværelse så tæt på det almindelige som muligt. Det betyder:

- *at der ikke på grund af handicappet er unødvendige begrænsninger i den personlige frihed og retten til at bestemme over sin daglige tilværelse*
- *at samfundets almindelige tilbud indrettes så rummelige, at de så vidt muligt kan benyttes af alle*
- *at personer med særlige behov for hjælp får denne i en menneskeværdig form*
- *at samlivet med andre i forskellige institutions- og boformer ikke fører til strammere regler end i det omkringliggende samfund.”*³⁶

Lovforslag 1998/1 LSF 195 om ændring af Service-lovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten m.v. blev fremsat den 17. marts 1999.

Forslaget blev vedtaget ved lov nr. 392 af 02/06/1999, og reglerne om magtanvendelse trådte i kraft pr. 1. januar 2000. Sammen med lovregler om magtanvendelse indførtes regler om, at omsorgspligten kunne udføres uanset manglende samtykke fra borgeren:

*”§ 67a Kommunen eller amtskommunen skal yde hjælp efter denne lov i overensstemmelse med formålet, jf. § 67, til personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte.”*³⁷

Der har løbende været ændringer af Service-lovens bestemmelser og nogle af de relevante ændringer beskrives nedenfor.

Ved Lov nr. 343 af 14/05/2003 blev i forbindelse med det offentliges omsorgsforpligtelse i Service-lovens § 67 a, stk. 1, indsat i 2. pkt.: *”Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang.”* Reglerne om omsorgspligt var og er nært forbundet med reglerne om magtanvendelse, hvis det er nødvendigt at anvende magt i udøvelsen af omsorgen, kan dette alene ske med hjemmel i Service-lovens magtanvendelsesbestemmelser.

Der blev med Service-lovens § 109b, stk. 2 givet hjemmel til fysisk fastholdelse i forbindelse med varetagelse af nødvendige personlig hygiejne som følge af omsorgsforpligtelsen.

³⁴ Magtanvendelse over for voksne s 165

³⁵ Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen s 236

³⁶ Rapport om psykisk handicappedes rettigheder s 25

³⁷ Lovforslag LSF 195 1998/1

Endvidere blev der indført hjemmel til særlige døråbnere Servicelovens § 109a, stk. 2. Ligeledes blev der fastsat regler i § 109d i pkt. 1-5 for, hvornår det var muligt at flytte en person, der ikke kunne give samtykke på grund af erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, en ny betegnelse i Serviceloven for demente.

Ved Lov nr. 573 af 24/06/2005 blev magtanvendelsesbestemmelserne flyttet fra kapitel 21 til 24, uden at der blev ændret i indholdet.

Ved Lov nr. 211 af 13/03/2007 blev det præciseret, at reglerne om fastholdelse iht. Servicelovens § 124, stk. 1 tillige kunne anvendes af private serviceleverandører, og klagereglerne blev i den forbindelse ligeledes justeret.

Ved Lov nr. 408 af 21/04/2010 blev reglerne om brug af pejlesystemer, f.eks. kropsbårne GPS, ændret for persongruppen, hvor den nedsatte psykiske funktionsevne er en konsekvens af en fremadskridende erhvervet mental svækkelse. Anvendelsen krævede ikke længere samtykke, når var tale om demente, men anvendelse kunne finde sted, såfremt pågældende ikke modsatte sig.

Endvidere fik fastholdelse i hygiejnesituationer sin egen bestemmelse i § 126a i stedet for som hidtil stk. 2 under § 126.

Overskriften til § 128 blev ændret til ”Anvendelse af stofseler” i stedet for ”Anvendelse af beskyttelsesmidler”.

Tidligere fremgik det af Servicelovens § 130, at anvendelse af §§ 125, 127 og 128 forudsatte en godkendelse fra Det Sociale Nævn, hvis foranstaltningen skete mod den pågældendes vilje. Ved lovændringen i 2010 fik kommunalbestyrelsens den fulde kompetence til at træffe afgørelser efter §§ 125, 126 a, 127 og 128.

Tillige skete der en lempelse af reglerne for flytning uden samtykke. Ændringen betød, at muligheden for flytning uden samtykke fra et egnet botilbud til et andet kunne imødekommes, hvis det vurderedes at være i personens interesse. I denne vurdering lå bl.a. hensynet til pårørendes mulighed for at opretholde kontakten med en beboer i et særligt botilbud.

Ved lov nr. 661 af 08/06/2017 blev der med § 129a hjemmel for kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde at indstille til Statsforvaltningen at træffe afgørelse om, at en beboer skulle flyttes til et bestemt botilbud, hvis vedkommende var til væsentlig fare for eller udviste en særligt truende eller en særlig chikanerende adfærd over for øvrige beboere eller personale.

De mange ændringslove er nu samlet i lovbekendtgørelse LBK nr. 1114 af 30/08/2018.

Som det fremgår af de ovenstående afsnit, sker der løbende revidering af lovgivningen i takt med samfundsudviklingen.

Der kan også fremgå revisionsbestemmelser i lovgivningen med en tidshorisont for, hvornår reglerne skal revideres, f.eks. Lovforslag L156 § 7 ”Børne- og Socialministeren fremsætter forslag om en revision i folketingsåret 2023-24”.

Derudover kan en offentlig debat føre til, at lovgiver ønsker at revidere lovgivningen, som f.eks. da Bostedet Sølund ved Skanderborg kom i søgelyset, fordi de låste havelåger og yderdøre for at undgå, at beboerne uledsaget kunne forlade institutionen.³⁸ Og et forældrepar til en handicappede borger i Middelfart gik til medierne for at få låst døre og låger til deres søns bolig.³⁹

4.2 Gældende ret – Servicelovens kapitel 24

Som tidligere nævnt fremgår gældende ret af LBK nr. 1114 af 30/08/2018 Lov om Social Service og af magtanvendelsesbekendtgørelsen BEK nr. 226 af 11/03/2019.

Ministeriet har udstedt en 158 siders vejledning til magtanvendelsesreglerne. Den nyeste er VEJ nr. 9043 af 29/01/2018 ”Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelses-retten over for voksne, herunder pædagogiske principper”.

I dette afsnit er ovenstående retskilder og vejledning, som anvendes i beskrivelsen af gældende ret i det efterfølgende.

Formål

Formålet med magtanvendelsesbestemmelserne fremgår klart af Servicelovens § 124, hvor der står, at formålet er at begrænse magtanvendelse.

Af bekendtgørelsens § 1, stk. 2 understreges, at det alene er de indgreb, som er nævnt i Servicelovens kapitel 24, som lovligt kan anvendes, hvilket betyder, at andre former for magtanvendelse eller indgreb i selvbestemmelsesretten ikke hjemles i Servicelovens bestemmelser.

Et andet formål med bestemmelserne findes i vejledningens pkt. 4, hvoraf det fremgår, at ønsket med reglerne er at styrke retssikkerheden for voksne, som udsættes for tvangsmæssige foranstaltninger inden for den sociale lovgivning, men også at styrke retssikkerheden for det personale, som arbejder med denne persongruppe.⁴⁰

Hele magtanvendelsesområdet bygger ifølge forarbejderne til 1998-99- L 195 på følgende retssikkerhedsprincipper:

³⁸ Århus Stiftstidende artikel den 25. januar 2018

³⁹ Tv2Fyn.dk artikel den 21. januar 2019

⁴⁰ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018 pkt. 4

- Mindsteindgrebsprincippet eller proportionalitetsprincippet, som betyder, at mindst indgribende løsning skal anvendes; at indgrebet skal stå i forhold til det mål, som ønskes opnået, og at indgrebet skal ske så kortvarigt og skånsomt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.
- Individualitetsprincippet, som betyder, at indgreb skal tilpasses den enkeltes situation og behov, ligesom den enkeltes behov ikke kan begrunde unødvendige indgreb over for andre f.eks. øvrige beboere i bostedet
- Åbenhedsprincippet, som betyder, at der skal være åbenhed om magtanvendelse, og at den enkelte, pårørende, værge eller bisidder bør kende til hvilke beslutninger, der træffes og hvorfor. Derudover bør borgeren generelt have adgang til viden om gældende regler og praksis. Det forudsættes, at der er en åben dialog mellem personale og ledelse om magtanvendelser.
- Legalitetsprincippet, som betyder, at der skal være klar lovhjemmel til indgreb i den personlige frihed og de særlige retsgarantier i form af sagsbehandlings- og klageregler samt regler om domstolsprøvelse.

Det fremgår endvidere, at socialpædagogiske tiltag altid skal gå forud for magtanvendelse for, at man derved har forsøgt at få borgeren til at medvirke af frivillighedens vej forud for anvendelse af fysisk magt.

For lovligt at kunne anvende magt inden for den sociale lovgivning skal såvel de materielle som processuelle retsregler være opfyldt.

Materielle og processuelle regler

Personkredsen for magtanvendelsesbestemmelserne i kapitel 24 er personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som ikke samtykker til en foranstaltning efter Servicelovens § 125-129a.

I forarbejderne defineres personkredsen som: *”Voksne personer, der på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne er ude af stand til at handle fornuftsmæssigt, og derfor ikke kan overskue konsekvenserne af deres handlinger. Det kan være på grund af svær demens, udviklingshæmning, sindssygdom eller alvorlig hjerneskade”*.⁴¹

Selv om demente allerede i forarbejderne var nævnt som del af personkredsen, har lovgiver i nuværende lovgivning fundet behov for at udskille denne gruppe under betegnelsen personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse.

⁴¹ L1951998-99

Det er yderligere et krav for at være omfattet af personkredsen, at den handicappede modtager personlig og praktisk bistand iht. Servicelovens § 83 samt socialpædagogisk støtte iht. Servicelovens § 85. Det betyder, at borgeren både skal være bevilget hjemmehjælp og socialpædagogisk støtte.

Borgeren er også omfattet, hvis pågældende har en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne og modtager behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104. Reglerne gælder uanset boform, dog med undtagelse af § 125, som kun finder anvendelse i bo- og dagtilbud.

Af vejledningens pkt. 5. uddybes begrebet betydelig nedsat psykisk funktionsevne som personer, som formodes ikke at kunne tage vare på egen tilværelse og ofte ikke kan give et gyldigt samtykke.

Faglig dokumentation for den nedsatte funktionsevne

Det følger af § 124a, at der forud for afgørelse om magtanvendelse skal der foreligge dokumentation på den nedsatte psykiske funktionsevne. Denne dokumentation kan være lægelige eller pædagogiske beskrivelser af pågældendes funktionsniveau.

Absolut påkrævet pga. risiko for væsentlig personskade

For at anvende fysisk magt skal det være absolut nødvendigt som følge af en nærliggende og konkret risiko for væsentlig personskade enten for personen selv eller andre.

Verbale trusler, skub eller tjat hjemler ikke anvendelse af fysisk magt.⁴²

Af vejledningens pkt. 40 fremgår, at en formodning ikke er tilstrækkelig for at anvende magt, og at væsentlig personskade er skader, som kræver lægebehandling såsom snitsår, kraniebrud, brækkede lemmer m.v.

Betingelserne er kumulative således, at alle betingelserne skal være opfyldte:

- 1) personen skal have en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, og
- 2) personen skal modtage hjælp efter servicelovens voksenbestemmelser, og
- 3) magtanvendelsen skal være absolut påkrævet for at undgå en væsentlig personskade, og
- 4) der skal foreligge faglig dokumentation for funktionsnedsættelsen.

⁴² Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018 pkt. 40

Positiv afgrænsning af regler for lovlige indgreb i selvbestemmelsesretten

§ 125 Alarmsystemer

Bestemmelsens stk. 1 og 2 handler om personlige alarm- eller pejlesystemer, som f.eks. døralarmer og GPS.

Der differentieres mellem demente og den øvrige persongruppe. Denne differentiering blev som tidligere nævnt indført i 2010.

For persongruppen, som ikke lider af demens, følger det af § 125, stk. 1, at hvis borgeren ikke samtykker til anvendelse af alarm- og pejlesystemer, forudsætter brugen af disse en myndighedsgodkendelse, der kan gives tidsbegrænset.

For demente derimod følger det derimod af § 125, stk. 2, at alarm og pejlesystemer kan benyttes uden godkendelse, hvis borgeren ikke modsætter sig. Såfremt den demente borger modsætter sig anvendelsen, kan der søges om en tidsbegrænset myndighedsgodkendelse.

I § 125, stk. 3 gives hjemmel til særlige døråbnere, som den enkelte beboer ikke selv kan håndtere, men hvis dette samtidig medfører, at borgeren tilbageholdes i boligen, skal dette ske i overensstemmelse med reglerne i § 127; og foreligger der ikke en selvstændig godkendelse hertil, betyder det, at hvis borgeren ønsker at komme ud, skal personalet hjælpe og følge med.

Ifølge bekendtgørelsens § 2 er der alene hjemmel til anvendelse af udstyr, som er egnet til at opdage, at en person forlader boligen eller til at opspore en person, der har forladt boligen.

Ifølge vejledningens pkt. 34 er der ikke hjemmel til kontinuerlig overvågning af borgeren.

§ 126 og § 126 a Fastholdelse mv.

Betingelsen for anvendelse af fysisk magt i form af akut fastholdelse og at føre en person til et andet opholdsrum er, at enten personen selv eller andre er i risiko for at lide væsentlig personskade.

Det fremgår af vejledningens pkt. 39, at fastholdelse aldrig omfatter vold, såsom førergreb, slag og spark.

Af vejledningens pkt. 41 fremgår, at der ved akutindgreb formelt ikke foreligger en myndighedsafgørelse, men at det i den konkrete situation er det pågældende personale, som træffer en afgørelse på myndighedens vegne.

Indholdet af § 126a er hjemmel til anvendelse af fysisk magt i forbindelse med hygiejne-situationer med det formål at undgå omsorgssvigt

Af bekendtgørelsens § 4, stk. 1 fremgår en udtømmende opstilling af de situationer, hvor der undtagelsesvis kan gives tidsbegrænset tilladelse til fysisk magt:

- 1) Tandbørstning
- 2) Barbering
- 3) Hårvask, badning og tøjskift
- 4) Klipping af hår og negle
- 5) Skiftning af bleer og bind
- 6) Pleje af hud
- 7) Fjernelse af madrester i kindpose og mundhule

Det fremgår endvidere, at fastholdelse skal være absolut nødvendigt for at varetage omsorgspligten, jf. § 82.

I bekendtgørelsens § 4, stk. 4 står, at tilladelsen maksimalt kan gives for 3 måneder med mulighed for forlængelse, dog således at den samlede periode ikke overstiger 6 måneder. Der kan kun gives ny tilladelse til samme situation, såfremt det dokumenteres, at behovet er opstået som følge af en yderligere forværring af funktionsevnen.

§ 127 Tilbageholdelse i boligen

Denne bestemmelse omhandler situationer, hvor der bruges fysisk magt til at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen. Betingelsen for en godkendelse er, at borgeren ved at forlade boligen med stor sandsynlighed udsætter sig selv eller andre for væsentlig personskade.

Som nævnt ved gennemgangen af § 125, stk. 3 anvendes § 127 bl.a. i sammenhæng med § 125, stk. 3, hvor der sker fysisk tilbageholdelse i hjemmet.

En tilladelse til tilbageholdelse i boligen kan jf. bekendtgørelsen maksimalt løbe over en periode på 8 måneder, hvorefter der skal ske en revurdering.

§ 128 Anvendelse af stofseler

Betingelsen for anvendelse af magt i form af fastspænding med stofseler for at forhindre fald f.eks. fra stol eller seng er, at pågældende ellers vil være i nærliggende risiko for at lide væsentlig personskade.

Af vejledningens pkt. 52 fremgår, at bløde stofseler kun må bruges for at hindre fald f.eks. ud af en kørestol, og ikke til at regulere siddestilling. Det fremgår dog, at borgere med stærkt nedsat muskelkraft, som ikke kan rette kroppen ud, og derfor sidder dårligt i en stol, i nogle tilfælde kan

have brug for at benytte stofsele for overhovedet at kunne sidde i en kørestol uden risiko for at falde ud.

Det fremgår endvidere, at en formodning om, at borgeren risikerer væsentlig personskade, ikke er tilstrækkeligt for at anvende fastspænding. Risikoen skal kunne dokumenteres. Det fremgår ligeledes af pkt. 52 i vejledningen, at en let forstuvning ikke anses at være væsentlig personskade.

En tilladelse kan gives i en periode op til 18 måneder, hvorefter den skal revurderes.

§ 129 Flytning uden samtykke til særlige botilbud

De kumulative betingelser for at anvende denne bestemmelse er, at

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- 5) det er uforvarligt ikke at sørge for flytning.

Af Servicelovens § 131, stk. 4 fremgår, at hvis pågældende ikke har en værge, skal kommunen, når der indstilles til flytning iht. § 129, anmode Statsforvaltningen om, at der beskikkes en værge.

Statsforvaltningen blev pr. 1. april 2019 nedlagt, og mange af de opgaver, som tidligere hørt til Statsforvaltningen blev overtaget af Familieretshuset.

Familieretshuset kan ikke træffe afgørelse, hvis personen, der søges værgemål for, modsætter sig værgemålet. Ansøgningen vil i disse tilfælde blive videresendt til Retten.⁴³

§ 129a Flytning uden samtykke af en sindslidende til et bestemt botilbud efter § 108

De kumulative betingelser for anvendelse af denne bestemmelse er, at:

- 1) den pågældende er til væsentlig fare for eller udviser en særligt truende eller en særligt chikanerende adfærd over for øvrige beboere eller personale, og
- 2) det er uforvarligt over for øvrige beboere eller personalets sikkerhed ikke at sørge for flytning, og
- 3) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet og
- 4) det kan godtgøres, at det nye botilbud er bedre egnet til at imødekomme den pågældendes støttebehov.

⁴³ Praksistjek 2017 s 12

Listen over tilladt magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i Serviceloven er udtømmende, hvilket betyder, at der ikke kan gives tilladelse til magtanvendelse, som ikke er oplistet i kapitel 24.

Generelt for bestemmelserne §§ 125-128 forudsættes, at det løbende vurderes, hvorvidt det er muligt at undgå magtanvendelsen ved mindre indgribende foranstaltninger.

Forudgående tilladelse:

Af lovtæksten til § 126 fremgår, at det er kommunalbestyrelsen, som træffer afgørelse herom, men som tidligere nævnt er det i praksis personalet, som står i den akutte situation, som reelt træffer afgørelsen om at anvende magt.

Det fremgår også af vejledningens pkt. 42, at beslutningen om fastholdelse efter § 126 træffes på stedet af det personale, der er til stede, når situationen opstår. Der foreligger ikke formelt en myndighedsafgørelse.

For de øvrige bestemmelser gælder, at der forud for magtanvendelse skal der foreligge en godkendelse fra kommunalbestyrelsen.

Afgørelseskompetence:

Kommunalbestyrelsen træffer afgørelser efter kapitel 24. Kompetencen er uddelegeret til medarbejdere i forvaltningen, oftest i en myndighedsafdeling.

Det er dog Familieretshuset, som efter indstilling fra kommunalbestyrelsen, som træffer afgørelser om flytning uden samtykke iht. § 129.

Advokatbistand:

Det følger af Servicelovens § 132, at borgeren har ret til advokatbistand til at varetage sine interesser ved sager om magtanvendelse iht. §§ 127 og 129. Dette skyldes, at lovgiver anser disse som meget store indgreb i den personlige frihed, og derved et særligt behov for at iagttage borgernes retssikkerhed.

Disse advokater udpeges af Familieretshuset, og udgiften afholdes af kommunen.

Klagevejledning:

Det fremgår af Servicelovens § 133 at afgørelser om magtanvendelse kan indbringes for Ankestyrelsen. Dette betyder, at borgeren har krav på en klagevejledning med information herom.

Domstolsprøvelse:

Det følger af Servicelovens § 135, at borgeren har ret til domstolsprøvelse, når der gives tilladelse til tilbageholdelse i hjemmet iht. § 127 og flytning uden samtykke iht. § 129. Dette skyldes, at lovgiver sidestiller dette med frihedsberøvelse jf. Grundlovens § 71.

Krav om registrering:

Det følger af § 136, stk. 1, at magtanvendelse skal registreres og indberettes til myndigheden, hvilket vil sige både til borgerens handlekommune, tilbuddets driftsherre og Socialtilsynet.

Krav om handleplan:

Det følger af § 136, stk. 2, at der ved brug af magtanvendelse er krav om udarbejdelse af handleplan for at undgå eller begrænse fremtidige magtanvendelser.

Sanktioner ved overtrædelse:

Der foreligger ikke i Serviceloven sanktionsregler, såfremt personalet overtræder bestemmelserne.

Der findes dog i Straffelovens § 153 hjemmel til at straffe personale i offentlig tjeneste eller hverv i grove tilfælde af forsømmelser eller ved undladelse af at overholde de pligter, som arbejdet medfører.

4.3 Grundloven og menneskerettigheder

Danmarks Riges Grundlov, Lov nr. 169 af 05/06/1953, er dansk rets øverste retskilde, og ingen lovgivning må stride mod Grundloven.

Grundloven indeholder ikke beskyttelse af særlige persongrupper, den beskytter ”enhver”. Den særlige beskyttelse for handicappede findes f.eks. i handicapkonventionen.

Af magtanvendelsesvejledningen fremgår, at udgangspunktet for bestemmelserne er princippet om den personlige friheds ukrænkelighed og om retten til privatliv, som er lovfæstet i Grundlovens § 71.⁴⁴

Frihedsberøvelse kan jf. Grundlovens § 71, stk. 2 alene ske med hjemmel i lov.

Grundlovens § 71, stk. 6 fastslår, at den, der er frihedsberøvet uden for strafferetsplejen, kan forlange at få frihedsberøvelsens lovlighed prøvet ved domstolene.

Som nævnt fremgår retten til domstolsprøvelse af Servicelovens § 135, når det drejer sig om:

- 1) tilbageholdelse i boligen m.v. efter § 127 eller
- 2) optagelse i særlige botilbud efter §§ 129 og 129a.

⁴⁴ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018 pkt. 7

Alle sager kan reelt prøves ved Domstolen, men det vil være som civilt søgsmål, hvis det gælder de øvrige magtanvendelsesbestemmelser.

Når der tales om menneskerettigheder omhandler det både FN's verdenserklæring om menneskerettigheder, FN's konventioner til beskyttelse af særlige persongrupper og Den Europæiske menneskerettighedskonvention.

FN's verdenserklæring om menneskerettigheder Artikel 1 siger: ”*Alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder*”, og ud af Artikel 2 kan læses, at dette gælder uanset race, religion, handicap og lignende.

Endvidere står der i verdenserklæringens Artikel 3, at ”*Enhver har ret til liv, frihed og personlig sikkerhed*” og i Artikel 13, at ”*Enhver har ret til at bevæge sig frit og til frit at vælge opholdssted inden for hver stats grænser.*” Og af Artikel 22 fremgår, at ”*Alle skal behandles med værdighed og med respekt for deres rettigheder.*”

Europarådet vedtog i 1950 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herefter EMRK, som blev ratificeret af Danmark i 1953,⁴⁵ og i 1992 blev EMRK inkorporeret i dansk lov ved lov nr. 285 af 29/04/1992. Senest ændret ved LBK nr. 750 af 19/10/1998.

EMRK Artikel 5 beskytter den personlige frihed, og det frie valg af opholdssted fremgår af tillægsprotokol 4, Artikel 2.

EMRK Artikel 8 beskytter privatlivet, svarende til Grundlovens § 72, men hvor § 72 er meget afgrænset i anvendelsesområde, som husundersøgelser, beslaglæggelse og brud på post- og telefonhemmeligheden,⁴⁶ så er Artikel 8 væsentlig bredere og udvikles i tråd med samfundsudviklingen.⁴⁷ Retten til privatliv omfatter selvbestemmelsesretten uden indblanding fra andre.

Efter en folketingsbeslutning i maj 2009 tiltrådte Danmark FN's handicapkonvention,⁴⁸ ved International bekendtgørelse BKI nr. 35 af 15/09/2009, hvilket betyder, at Danmark har påtaget sig en folkeretlig forpligtelse til at indrette sin lovgivning i overensstemmelse med konventionen. Konventionen er efterfølgende nyoversat i BKI nr. 20 af 15/11/2017.

Handicapbegrebet defineres i konventionens Artikel 1 således: ”*Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.*”⁴⁹

⁴⁵ International bekendtgørelse nr. 20 af 11/06/1953

⁴⁶ Individets grundlæggende rettigheder s 225

⁴⁷ Individets grundlæggende rettigheder s 228

⁴⁸ Folketingsbeslutning B194 af 13/12/2006

⁴⁹ International bekendtgørelse nr. 20 af 15/11/2017

Konventionens generelle principper fremgår af Artikel 3, som bl.a. siger

- a) retten til at foretage egne valg og
- b) ikke-diskrimination⁵⁰

FN's handicapkonvention Artikel 14a pålægger staterne at sikre, at personer med handicap har ret til frihed og personlig sikkerhed.⁵¹

Staten er forpligtet af menneskerettighederne. Begrebet ”staten” dækker her alle offentlige myndigheder, institutioner og samtlige medarbejdere. Staten kan ikke ved at overdrage offentlige opgaver til private, såsom hjemmepleje eller botilbud, undsige sig forpligtelsen til, at der også her handles i respekt for den enkeltes menneskerettigheder. Denne forpligtelse forventes opfyldt ved, at det offentlige fører tilsyn og har en vejledningsforpligtelse overfor private leverandører.⁵²

Menneskerettigheder er grundlæggende principper til beskyttelse af individet, som kan påberåbes af den enkelte og håndhæves ved de danske domstole. Såfremt klager ikke får medhold ved de danske domstole, er der mulighed for at klage til menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg eller til en af FN's komitéer.

Enkelte rettigheder er absolutte, som f.eks. forbuddet mod tortur, men de fleste rettigheder er relative og kan på visse betingelser begrænses af andre hensyn.

Beskyttelsen mod indgreb i den personlige frihed er relativ, da der via hjemmel i lovgivning vil kunne gøres indgreb, hvis det vurderes nødvendigt.

Nødvendigheden kan opstå som følge af andre individers rettigheder. Der er f.eks. en naturlig grænse for de individuelle rettigheder, hvis det betyder indskrænkning af andres rettigheder eller af hensyn til det omgivende samfund.

Når staten foretager indgreb i borgernes rettigheder, skal indgrebet opfylde følgende grundlæggende krav:

- Det skal være lovligt, og
- det skal være proportionalt, og
- det skal være nødvendigt og
- det skal opfylde et anerkendelsesværdigt formål.⁵³

⁵⁰ International bekendtgørelse nr. 20 af 15/11/2017

⁵¹ International bekendtgørelse nr. 20 af 15/11/2017

⁵² Vejledning nr. 10283 af 7/12/2017 kapitel 38-40

⁵³ Individets grundlæggende rettigheder s 111

Der findes en bagatelgrænse for, hvornår det vurderes, at der er tale om et indgreb i menneskerettighedsforstand. Dagligdagsregulering, som er nødvendigt i samfundet, anses i udgangspunktet ikke at være et indgreb i forhold til det enkelte individ.⁵⁴

Der skelnes mellem indgreb og manglende handling.

Fysisk magtanvendelse over for individer må betegnes som indgreb, hvorimod manglende handling i visse tilfælde vil kunne være omsorgssvigt.

Af magtanvendelsesvejledningens pkt. 7 fremgår, at de fleste af de former for magtanvendelse, der fremgår af Servicelovens kapitel 24, er omfattet af artikel 8, stk. 1. Hjemlen til magtanvendelse fremgår direkte af Serviceloven, og det fremgår af reglerne, at proportionalitetsprincippet skal iagttages ved anvendelse af magt; derved mener lovgiver, at betingelserne i Artikel 8, stk. 2, opfyldte.⁵⁵

Ankestyrelsen henviser i deres praksisundersøgelse om magtanvendelse fra 2015, som nærmere gennemgås i næste kapitel, til Grundlovens beskyttelse af den personlige frihed. Ankestyrelsen skriver, at der er tale om frihedsberøvelse, når for eksempel en borger i et botilbud ønsker at bevæge sig uden for sit botilbud, men hindres heri af personalet. De henviser ligeledes til Grundlovens § 71, stk. 2 om, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven, og at denne hjemmel findes i Servicelovens kapitel 24, hvor der udtømmende er gjort op med hvilke former for frihedsberøvelse, der lovligt kan iværksættes over for voksne inden for det sociale område, og under hvilke betingelser dette kan ske.⁵⁶

4.4 Diskussion af retsbeskyttelse og retssikkerhed i gældende ret

Grundlovens § 71 handler om retten til personlig frihed. Lovgiver ønskede tilbage i 1849 at beskytte imod frihedsberøvelse såsom vilkårlig indespærring af f.eks. politiske modstanderen. Derfor fremgår det af Grundlovens § 71, stk. 2, at indgreb skal have hjemmel i lov, og det følger af § 71, stk. 6, at borgerne ved frihedsberøvelse har ret til domstolsprøvelse.

I dag handler den personlige frihed om andet og mere end indespærring. Begrebet, personlig frihed dækker over retten til at vælge frit og bestemme over eget liv, men er Grundlovens § 71 fulgt med udviklingen, således, at selvbestemmelsesretten er dækket af § 71?

Det mener juraprofessor Jens Elo Rytter ikke, han er af den opfattelse, at Grundlovens beskyttelse af den personlige frihed alene gælder frihedsberøvelse i form af indespærring.⁵⁷

⁵⁴ Individets grundlæggende rettigheder s 120

⁵⁵ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018

⁵⁶ Praksisundersøgelse 2015 s 9

⁵⁷ Individets grundlæggende rettigheder s186

Dr. Jur. Henrik Zahle var derimod af den opfattelse, at formålet med Grundlovens § 71 er beskyttelsen af den enkeltes frihed til at bevæge sig og fungere i normal kontakt med omverdenen, men han understregede, at nyere tids opfattelse af den personlige frihed som værende retten til individuel udfoldelse og selvbestemmelse er en for udvidet fortolkning af § 71.⁵⁸

Serviceovens § 127 handler om tilbageholdelse i hjemmet, og sidestilles af lovgiver med indespærring, derfor fremgår der også af Serviceovens § 135, at den borger, hvor der gives tilladelse til magtanvendelse iht. § 127, har ret til domstolsprøvelse. Der gælder ved denne bestemmelse ligeledes et retskrav på advokatbistand for borgeren, hvilket betyder dobbelt retsbeskyttelse.

Lovgiver har ligeledes fundet grundlag for ret til domstolsprøvelse ved flytning uden samtykke iht. Serviceovens §§ 129 og 129a, selv om, der ikke er tale om indespærring. Borgeren fratages retten til selv at vælge bolig; at dette sidestilles med frihedsberøvelse jf. Grundlovens § 71 må skyldes, at lovgiver har vurderet, at der er tale om så stort et indgreb i den personlige frihed, at borgeren skal have mulighed for at få afgørelsen prøvet ved domstolen. Der gælder ligeledes regler med krav om flytteværgemål samt bistand fra en advokat i forbindelse med flytning uden samtykke. Der er også her tale om dobbelt retsbeskyttelse.

Det er således alene indgreb efter Serviceovens §§ 127 og 129, som lovgiver finder omfattet af beskyttelsen i Grundlovens § 71, hvor finder de psykisk handicappede så i øvrigt beskyttelse?

Danmark er tiltrådt EMRK, og konventionen gælder alle borgere, derved yder den ikke en særlig beskyttelse for de handicappede, men de opfanges af den generelle beskyttelse.

Beskyttelsen i EMRK Artikel 8 dækker integritet og retten til at bestemme over eget liv, herunder også beskyttelse mod overvågning,⁵⁹ hvilket Serviceovens § 125, stk. 1 og 2 giver hjemmel til.

Jens Elo Rytter mener, at indgreb i bevægelsesfriheden generelt er beskyttet i EMRK Tillægsprotokol 4, Artikel 2,⁶⁰ dog skriver han, at der formentlig er en nedre bagatelagtig tidsgrænse.⁶¹

Når Serviceovens § 126 anvendes, er der tale om, at en borger fastholdes, og derved får sin bevægelsesfrihed inddraget, men ofte vil det være af meget kort varighed, som ifølge Jens Elo Rytter vil kunne betegnes som tidsmæssig bagatelagtig.

Handicapkonventionen, som Danmark er tiltrådt, har som det fremgår af titlen et særligt fokus på personer med nedsat funktionsevne. Ved tiltrædelsen forpligtes Danmark til at sørge for, at lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. I forhold til Serviceoven betyder det bl.a., at de handicappede skal have ret til at træffe egne valg.

⁵⁸ Menneskerettigheder s 225

⁵⁹ Individets grundlæggende rettigheder s 240

⁶⁰ Individets grundlæggende rettigheder s 219

⁶¹ Individets grundlæggende rettigheder s186

Selv om der både i Grundloven og Menneskerettighedskonventioner er beskyttelse af de handicappedes rettigheder, så er det yderst sjældent, at indgreb bliver efterprøvet ved domstolene. Årsagen til dette kan være, at denne gruppe borgere ikke har kendskab til hverken retsbeskyttelsen eller klagemuligheden, omvendt er Danmark et retssamfund, hvor lovgiver er opmærksom på de grundlæggende rettigheder, og derfor vil disse være indarbejdet i forhold til gældende ret.

De psykisk handicappede borgere, der er omfattet af Serviceloven kapitel 24, er samfundsborgere, som ikke har de kognitive evner til at varetage egne interesser, men alligevel eller måske netop derfor er der brug for særlig opmærksomhed på deres retssikkerhed.

Retssikkerhed er regulering af forholdet mellem borger og myndighed, og handler om hvordan myndigheden skal agere i forhold til borgeren. Retssikkerhed er ligeledes borgerens mulighed for at kende sin retsstilling.⁶²

De psykisk handicappede, som end ikke evner at tage vare på eget liv, kan umuligt gennemskue gældende lovregler eller kende til deres rettigheder, så hvem er ansvarlig for at varetage deres tarv og sikre, at deres retssikkerhed ikke krænkes?

Spørgsmålet er, om Serviceloven i sig selv sikrer borgerens retssikkerhed, som ifølge magtanvendelsesvejledningen er et af formålene med reglerne.

For at sikre og styrke retssikkerheden for de handicappede bygger Serviceloven på flere retssikkerhedsprincipper, bl.a. legalitetsprincippet, som skal sikre, at der er hjemmel i lov til f.eks. magtanvendelse og retningslinjer for sagsbehandlingen samt oplysninger om klagemuligheder.

Et andet retssikkerhedsprincip, som nævnes flere gange i magtanvendelsesreglerne, er proportionalitetsprincippet, som betyder at mindsteindgreb skal benyttes. Det er altid personalet, som i den konkrete situation vurderer, hvor meget magt, som de finder nødvendigt for at løse problemstillingen.

På den ene side er der regler, som skal beskytte den enkelte handicappede, og på den anden side giver samme regler mulighed for, at der kan gøres indgreb, når det af personalet vurderes nødvendigt, og forholdet ligger indenfor rammerne af kapitel 24.

Et af formålene med magtanvendelsesreglerne er ifølge lovgiver, som nævnt, at begrænse anvendelse af magt, og det gøres ved at opliste, hvilke former for magt, som lovligt kan anvendes i den sociale sektor.

Kravet om registrering og indberetning følger af åbenhedsprincippet, som er en sikring af borgerens retssikkerhed ved, at der bag princippet ligger en kontrolfunktion, som skal sikre, at legalitets- og proportionalitetsprincipperne overholdes. Alle former for magtanvendelse skal

⁶² Retssikkerhed og moderne forvaltning s 75

indberettes, både de hjemlet og uhjemlet, da det giver mulighed for kontrol af personalets håndtering af reglerne eller overtrædelse af disse.

Nødvendigheden af magtanvendelsesbestemmelserne skyldes, at der findes borgere, hvis psykiske funktionsevne er så nedsat, at deres manglende kognitive evner kan bringe dem eller andre i farlige situationer, som kræver, at personalet tager kontrollen over en konkret situation for at undgå væsentlige personskader.

Det kan f.eks. være ved, at borgeren fysisk skal fjernes fra et sted, at pågældende skal have varetaget personlig hygiejne eller fastspændes for ikke at falde ud af en kørestol.

Lovgiver har fundet at ved at indføre pligten til at yde omsorg i Servicelovens § 82, beskyttes borgere med betydelig nedsat funktionsevne mod svigt; denne bestemmelse indebærer, som nævnt, en pligt for myndigheden til at sikre, at borgeren får den nødvendige hjælp.

I begrebet omsorg ligger den nødvendige fysiske og psykiske omsorg, som både er pleje i forhold hygiejne og forplejning, men det kan også være at bryde isolation og beskytte pågældendes værdighed og integritet. Det understreges i Servicelovens § 82, at omsorgen ikke må påtvinges med magt.

Der er tale om magtanvendelse hver gang et personale handler imod en borgers vilje. Det kan f.eks. være telefonrestriktioner, begrænsning af adgang til mad og drikke, eller at stille sig i vejen for pågældende for derved at spærre vejen.

Problemet er, at personalet ikke altid er bevidst om, at der er tale om magtanvendelse, da lovgivningen ikke er klar og præcis i forhold til, hvad magt er, men alene opregner de tilfælde, hvor der kan gives en forudgående tilladelse.

Der kan være stor forskel på personalets og borgerens perspektiv, når det handler om selvbestemmelsesretten. Personalets er, at de er ansat til at sørge for at borgeren får den nødvendige omsorg inden for de rammer, som de arbejder under, hvorimod borgerens perspektiv er at få lov til selv at bestemme over egne personlige forhold.

Det er ikke altid, at der er overensstemmelse mellem personalet og borgerens ønsker, hvorved der opstår et magtforhold, hvor det oftest vil være personalet, som er den stærkeste part.

Især omsorgsforpligtelsen fylder meget hos det personale, som arbejder inden for Servicelovens område. Personalet er båret af en omsorgsetik, som kan være vanskelig at få til at balancere med juraen. Med omsorgsetik menes det værdigrundlag som præger den personalegruppe, som har uddannet sig til at yde omsorg for andre.

Dette værdigrundlag er præget af en omsorgsfuldhed og ønsket om det bedste for den enkelte borger, men også en faglighed, hvor de forudsætter at vide, hvad der er bedst for den enkelte borger.

Lovgivningen og de rammer, som dette personale arbejder indenfor, stiller dem ind i mellem i etiske dilemmaer, hvor de på den ene side har Serviceloven, den konkrete opgave og krav fra arbejdsgiver, og på den anden side hvad der praktisk er muligt i den konkrete situation i forhold til borgerens ønsker.

Lovgiver har ikke i lovforarbejderne givet nogen begrundelse for udvælgelsen af de konkrete magtanvendelser i kapitel 24, derfor er det ikke muligt at finde nogen nærmere forklaring på netop de 5 paragraffer fra § 125-129 er tilladt. Dette skyldes måske et ønske eller en forventning fra lovgiver om, at magtanvendelse således begrænses til disse situationer.

Der er mange dagligdagssituationer, hvor en pædagogisk tilgang ikke er tilstrækkeligt for at få borgeren til at acceptere den nødvendige omsorg, men kun ganske få tilfælde, hvor loven giver mulighed for personalet til at anvende magt for at yde omsorg. Dette medfører hjemmelmangel og efterlader personalet i en situation, hvor de risikerer at skulle vælge mellem omsorgssvigt eller foretage en ulovlig magtanvendelse.

Eva Naur problematiserer, at Socialministeriet af flere omgange har vejledt om, at det vigtigste er at undgå fysisk konfrontation. Manipulation, og det at lyve for borgeren beskrives som et acceptabelt virkemiddel for at gennemtrumfe et af personalet ønsket tiltag over for en borger.⁶³ Hun nævner bl.a. en publikation fra Socialstyrelsen med anvisninger på, hvordan man gennem manipulation med sandheden kan opnå en borgers "frivillige" medvirken, hvor der ikke ville være hjemmel til at anvende magt.⁶⁴

Hun understreger i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen, at pædagogiske metoder også kan være magtanvendelse.⁶⁵

Personalet tilgang til borgeren kan, ifølge Eva Naur, have en snert af magtanvendelse. Det sker i de situationer, hvor borgeren ikke samarbejder, og hvor personalet beslutter sig for, hvilken tilgang de anvender for at få "arbejdet gjort". Den tilgang kan f.eks. være pædagogisk eller manipulerende.⁶⁶ En manipulerende tilgang svarer reelt til psykisk magtanvendelse, da borgeren er i et afhængighedsforhold til personalet, og derfor påpeger Eva Naur, at der bør være en drøftelse af, hvilke metoder der er pædagogisk, etisk og moralske acceptable i omsorgsarbejdet.⁶⁷

⁶³ Magtanvendelse over for voksne s 223

⁶⁴ Servicelovens magtanvendelsesregler og voksnes samtykkekompetence s 15ff

⁶⁵ U.2016B.90 s 3

⁶⁶ Magtanvendelse over for voksne s 219

⁶⁷ Magtanvendelse over for voksne s 223

Problemet ved manipulation er, at borgeren ikke loyalt får oplyst de forhold, som ligger til grund for den beslutning, som personalet træffer på pågældendes vegne, hvilket strider imod åbenhedsprincippet, og medfører en svækkelse af borgerens retssikkerhed.⁶⁸

På flere demensplejehjem ses det, at man benytter sig af maling af udgangsdøre, som dekorerer, så de ligner f.eks. et træ i en skov eller en reol i en stue; dette medfører, at borgeren reelt tilbageholdes i boligen, da pågældende ikke kan finde døren til at komme ud. Lovgiver har valgt ikke at tage stilling til dette på trods af, at det har været vist i medierne igennem flere år. Som nævnt Det skyldes formentlig som tidligere nævnt, at lovgiver har fokus på fysisk magtanvendelse, og ved denne form for manipulation undgås den fysiske magtanvendelse.

Lovgiver tager ikke højde for, at der i persongruppe for Servicelovens kapitel 24 er mange borgere, for hvem der ikke er udviklingspotentiale. Dette er især et problem i forhold til tidsbegrænsningen ved varetagelse af personlig hygiejne, hvor der maksimalt kan gives tilladelse til anvendelse fysisk magt i op til 6 måneder.

Personalet stilles i et dilemma ved udløb af godkendelsesperioden hvis det ikke er lykkedes at finde pædagogiske måder at få borgerne til at samarbejde omkring hygiejnen; skal de fortsætte med at varetage hygiejnen med magt og derved overtræde reglerne eller begå omsorgssvigt,

Det synes at have været lovgivers intention at lave en klar lovgivning i form af en udtømmende liste for tilladt magt. Imidlertid er der flere begreber i loven, som betyder, at der i det enkelte tilfælde skal skønnes/vurderes, hvorvidt der er hjemmel til magtanvendelse.

Begrebet betydelig nedsat psykisk funktionsevne er et upræcist begreb.

Det er ikke muligt ud fra lovgivningen at se, hvornår den psykiske funktionsevne er tilstrækkelig nedsat for, at borgeren er omfattet af personkredsen for kapitel 24. Nedsættelsen skal have en vis indflydelse på det kognitive niveau, men omfanget af denne er umuligt at udlede af ordet betydelig. Hvis borgeren har kognitive kompetencer til at handle rationelt i nogle tilfælde men ikke andre, er de så omfattet?

Umiddelbart må svaret være nej, da borgerens funktionsnedsættelse så ikke nødvendigvis er årsagen til, at denne afviser at samarbejder omkring et forhold, som ønsket af personalet, eller at borgeren i en situation reagerer voldsomt på en handling fra personalet.

Der foreligger i lovgivningen et krav om, at den nedsatte funktionsevne skal være dokumenteret enten lægelig eller pædagogisk, og det er ud fra denne dokumentation, at myndigheden må træffe afgørelserne i de konkrete sager.

Begreberne nærliggende risiko og absolut nødvendigt vil i den konkrete situation være et personligt skøn af det personale, som er involveret.

⁶⁸ Magtanvendelse over for voksne s 229

Det er vanskeligt at håndtere i praksis for, hvor tidsgrænsen går, hvor længe skal personalet se til, før risikoen er tilstrækkelig nærliggende, og forholdet gør det absolut påkrævet, at de må gribe ind. Derudover understreges det af lovgiver, at en formodning ikke er tilstrækkelig; risikoen skal være konkret og reel.

Det kan være meget vanskeligt for en medarbejder, som f.eks. står med en voldsom udadreagerende person at skulle dokumentere, at der i situationen var en reel og ikke kun formodet risiko for personskade, og at denne ville ske inden for kort tid, såfremt der ikke blev anvendt magt for at få situationen under kontrol.

Begrebet væsentlig personskade beskrives direkte i vejledningen som skade, der medfører sygebehandling; snitsår, brud på knogler, bid og hjernerystelse og dog fremgår det, at en forstuvning ikke er tilstrækkelig personskade. Igen kan det være vanskeligt at forudse netop, hvilken reel skade pågældende kan pådrage sig eller andre, hvis ikke der gribes ind, ofte vil der være tale om en formodning, hvilket ikke ifølge lovgiver er tilstrækkelig.

Der fremgår ingen sanktionsregler ved overtrædelse af magtanvendelsesbestemmelserne af Serviceloven. Derved synes lovgiver at signalere, at overtrædelse af reglerne ikke er af større betydning. Det kan have den virkning, at personalet ikke tager reglerne alvorligt, da overtrædelse ikke har nogen konsekvenser.

Tidligere fremgik det af magtanvendelsesbekendtgørelsen til Bistandsloven, at overtrædelse kunne få ansættelsesretlige konsekvenser, men dette blev fjernet i forbindelse med Servicelovens indførelse. Der fremgår heller ikke længere pligt for lederen om at indberette til offentlig påtale, hvis en magtanvendelse går ud over det tilladte.

Hvorfor har lovgiver ikke fundet grundlag for at indsætte sanktionsregler?

Dette kan skyldes flere forhold; for det første, at lovgiver finder det vanskeligt at fastsætte så klare rammer for magtanvendelse, at usikkerhed hos personalet kan undgås.

For det andet kan det være, at lovgiver på den måde forsøger at beskytte personalet, som varetager omsorgsopgaven og selv kan være i risiko for at lide væsentlig personskade som følge af udadreagerende adfærd.

For det tredje kan det skyldes, at overtrædelse af bestemmelserne ikke anses for væsentlige med mindre, at personalets håndtering af situationen er så voldsom, at den opfanges af straffelovens bestemmelser.

Der findes ingen domme om fysisk magtanvendelse over for voksne, men Eva Naur nævner 2 domme om magtanvendelse fra børneområdet;

Første sag er en landsretsdom, hvor personalet satte tape for munden af et barn for at få det til at holde op med at skrike. Personalet blev ikke dømt, da der ikke forelå en overtrædelse af straffeloven.

Den anden sag er fra Odense Byret, hvor en plejemor blev frikendt for hårdhændet fastholdelse af et plejebarn, da dommeren ikke vurderede, at plejemoderen havde fortsat til vold, hvorved der ikke skete overtrædelse af straffelovens voldsbestemmelser.⁶⁹

Det samme vil formentlig gøre sig gældende på voksenområdet, når der ikke af Serviceloven fremgår sanktioner ved overtrædelse af magtanvendelsesbestemmelserne, vil overtrædelsen skulle være strafbar i forhold til Straffeloven for, at der kan ske domfældelse.

Det fremgår af vejledningens punkt 91, at nødretsbestemmelserne; nødværge og nødret jf. Straffelovens §§ 13 og 14 kan anvendes over for voksne med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, hvis det har forsvarsmæssig karakter. Der findes dog intet belæg for, at der skulle gælde andre eller lempeligere regler for anvendelse af Straffelovens §§ 13 og 14 i forhold til psykisk handicappede end i forhold til den almene befolkning.

4.5 Delkonklusion

Reglerne om magtanvendelse indenfor den sociale sektor har ændret sig gennem tiderne. Tidligere var magtanvendelse over for psykiske handicappede en integreret del i institutionsbegrebet, men ved Servicelovens indførelse blev reglerne spredt ud til at gælde en større persongruppe, da reglerne ikke længere var hængt op på botilbuddet.

Magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten er dilemmafyldt.

På den ene side borgerens ret til selvbestemmelse og på den anden side personalets pligt til at yde omsorg. Dette forsøges reguleret lovmæssigt i Servicelovens bestemmelser.

At anvende Grundlovens § 71 som retsbeskyttelse af borgerens integritet og selvbestemmelsesret synes at være en for udvidende fortolkning af Grundlovens begreb om den personlige frihed.

At anvende menneskerettighederne som retsbeskyttelse vil kunne medføre sager, hvor det af EMD og andre domstole anses for at være tale om bagatelagtige indgreb, som borgeren må tåle af samfundsmæssige hensyn.

Derfor ligger beskyttelsen primært i Servicelovens bestemmelser.

Serviceloven er præcis og udtømmende i forhold til, hvilke typer magtanvendelser, som lovligt kan anvendes.

⁶⁹ Magtanvendelse over for voksne s 249 ff

Lovgivningen er til gengæld meget upræcis omkring, hvem der er omfattet af persongruppen i Servicelovens kapitel 24, og i hvilke situationer der er tilstrækkeligt grundlag for at anvende fysisk magt i varetagelse af omsorgen.

De upræcise rammer for magtanvendelse og lovgivers manglende stillingtagen til retsfølger ved overtrædelse svækker retsbeskyttelsen og retssikkerheden.

5 Magtanvendelse i praksis

For at beskrive hvordan lovgivningen om magtanvendelse inden for det sociale område håndteres i praksis, inddrages Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2015 og Ankestyrelsens praksistjek fra 2018.

Endvidere inddrages nogle af Ankestyrelsens gældende principafgørelser og Ankestyrelsens hotline-svar om magtanvendelse. Ligeledes inddrages konkrete eksempler på magtindberetninger iht. Servicelovens § 126 og den efterfølgende forvaltningsmæssige vurdering af lovligheden af indberettede magtanvendelser.

Denne beskrivelse er nødvendigt for at kunne diskutere, hvorvidt praksis sker i overensstemmelse med gældende retsregler på området.

Udover Ankestyrelsen fører Folketingets Ombudsmand også kontrol med kommunerne. Det sker enten af egen drift eller efter henvendelse fra personale eller borgere omkring konkrete problemstillinger. Det ses f.eks. i ombudsmandsudtalelse 2017-9 om væsentlige fejl ved brug af døralarmer i kommunalt botilbud, hvor ombudsmanden udtalte kritik og bekymring for kommunens håndtering af magtanvendelsesbestemmelserne.⁷⁰

5.1 Ankestyrelsens undersøgelser af magtanvendelse iht. Serviceloven

Ankestyrelsen er en styrelse under Økonomi- og Indenrigsministeriet. Ministeriet har alene det generelle tilsyn med Ankestyrelsens sagsbehandling og de ansattes adfærd. Ankestyrelsen har til opgave at afgøre klager over kommunens afgørelser og koordinere praksis på landsplan, så borgernes sager bliver behandlet ens. Dette sker bl.a. ved konkret vejledning og praksisundersøgelser.⁷¹

⁷⁰ ombudsmanden.dk/udtalelser

⁷¹ ast.dk

Ankestyrelsens afgørelser er bindende for kommunen, og nogle af afgørelserne offentliggøres, som såkaldte principafgørelser, disse bliver bindende for alle kommuner i sager af samme karakter.

Ankestyrelsen spiller således en stor rolle i forhold til kommunernes praksis, og derfor vurderes deres undersøgelser, principafgørelser og hotline-svar relevante at inddrage i beskrivelsen af praksis på området.

Selv om resultaterne fra praksisundersøgelserne ikke er statistisk signifikante, viser de tendenser og giver et indblik i, hvordan reglerne håndteres og hvilke problemstillinger, som kan opstå i forbindelse med reglerne i praksis.

I Praksisundersøgelsen fra 2015 vurderede Ankestyrelsen lovligheden af 57 konkrete sager fra 13 udvalgte kommuner om magtanvendelse iht. Servicelovens § 126 om akut fastholdelse, § 127 om tilbageholdelse i boligen, § 128 om anvendelse af stofseler og magtanvendelse, der ligger uden for Serviceloven.⁷²

Det oprindelig mål var at behandle 112 sager, hvor der var indberettet magt indenfor de nævnte bestemmelser. Ankestyrelsen modtog 106 sager, hvoraf 49 sager udgik af undersøgelsen, da de ikke opfyldte kriterierne for udvælgelse af sager.⁷³

De konkrete borgersager i denne undersøgelse handler udelukkende borgere med demens.

Samtidigt blev der udsendt spørgeskemaundersøgelse til samtlige af landets kommuner, hvoraf 86 ud af 98 kommuner svarede på hele eller dele af spørgeskemaet om kommunens praksis og retningslinjer for brug af magtanvendelse.⁷⁴

Af undersøgelsen fra 2015 fremgår, at ud af de 57 undersøgte sager om magtanvendelse vurderede Ankestyrelsen, at 30 af sagerne ville være blevet hjemvist eller ændret, hvis de havde været klagesager hos Ankestyrelsen. Det skyldtes primært, at de materielle krav i lovgivningen ikke var opfyldte,⁷⁵ f.eks. mangelfulde beskrivelser af omstændighederne i forbindelse med et indgreb, manglende dokumentation for den nedsatte funktionsevne eller lignende.

Når der er væsentlige mangler i oplysningsgrundlaget, er det ikke muligt at vurdere, hvorvidt magtanvendelsen har været berettiget. Dette medfører, at betingelserne ikke ses opfyldte, og som følge heraf vil der være tale om en ulovlig magtanvendelse.⁷⁶

⁷² Praksisundersøgelse 2015 s 1

⁷³ Praksisundersøgelse 2015 s 114

⁷⁴ Praksisundersøgelse 2015 s 2

⁷⁵ Praksisundersøgelse 2015 s 3

⁷⁶ Praksisundersøgelse 2015 s 3

I 34 sager fremgik det ikke af sagen, om der var givet klagevejledning,⁷⁷ hvilket er et krav, som beskrevet i kapitel 4, men som ikke nødvendigvis fører til ugyldighed, selv om der er tale om en retsgaranti.

Flere kommuner oplyste til undersøgelsen, at antallet af indberettede magtanvendelser er urealistisk lavt, hvilket kunne tyde på, at ikke alle magtanvendelsesindgreb registreres.⁷⁸

En af årsagerne til dette kan ifølge kommunerne være, at plejepersonalet har vanskeligt ved at vurdere, hvor grænsen går mellem omsorg og magtanvendelse, og derfor ikke indberetter alle tilfælde af magtanvendelser.⁷⁹

Ifølge undersøgelsen er den mest anvendte magtanvendelse ”fastholdelse i hygiejne situationer” iht. Servicelovens § 126a,⁸⁰ som kræver forudgående tilladelse og som alene kan gives i en tidsbegrænset periode. Hvis der ikke foreligger en godkendelse af magtanvendelsen, er der tale om en ulovlig magtanvendelse.

En kommune havde noteret, at de pårørende ofte efterspørger magtanvendelse i hygiejnesituationer i højere grad, end plejehjemmet finder det nødvendigt.⁸¹

I undersøgelsen fra 2015 skriver Ankestyrelsen, at for at få godkendt en magtanvendelse i form af blød stofsele iht. Servicelovens § 128 skal det fremgå, hvor ofte borgeren falder ud af kørestolen, og hvilke skader, der er sket som følge af fald.⁸² Dette for at dokumentere risikoen for personskade og nødvendigheden af fastspændingen.

Ankestyrelsen anbefalede på baggrund af undersøgelsen følgende for at nedbringe antallet af ulovlige magtanvendelser:⁸³

- At kommunerne i højere grad skal påse, at alle muligheder, herunder pædagogiske tiltag, er udtømte, inden der anvendes tvangsmæssige indgreb over for borgeren.
- At kommunerne i højere grad skal sikre, at betingelserne for et konkret tvangsmæssigt indgreb er opfyldte, særligt i forhold til, om der er nærliggende risiko for væsentlig personskade.
- At kommunerne i højere grad skal påse og vejlede botilbuddene om pligten til at registrere og indberette tilfælde af tvangsmæssige indgreb, herunder sikre vejledning af personalet i, hvornår der er tale om et tvangsmæssigt indgreb.

I marts 2018 offentliggjorde Ankestyrelsen endnu en rapport om magtanvendelse ”Ankestyrelsens praksistjek af Magtanvendelsesreglerne i serviceloven, marts 2018”.

⁷⁷ Praksisundersøgelse 2015 s 7

⁷⁸ Praksisundersøgelse 2015 s 35

⁷⁹ Praksisundersøgelse 2015 s 36

⁸⁰ Praksisundersøgelse 2015 s 39

⁸¹ Praksisundersøgelse 2015 s 59

⁸² Praksisundersøgelse 2015 s 66

⁸³ Praksisundersøgelse 2015 s 8

Undersøgelsen blev udarbejdet med henblik på en evaluering af gældende ret i forbindelse med en politisk aftale om revision af reglerne om magtanvendelse over for voksne handicappede og skulle give et nuanceret billede af, hvordan magtanvendelsesreglerne bliver håndteret i praksis.⁸⁴

Praksisundersøgelsen fra 2018 blev gennemført ved hjælp af interview af både myndighedssagsbehandlere, ledere og personalet på plejehjem og bosteder samt pårørende til borgere, som bliver eller har været udsat for magtanvendelse.

Der var udvalgt 7 kommuner geografisk spredt over hele Danmark.⁸⁵ I denne undersøgelse tog Ankestyrelsen ikke stilling til lovligheden af kommunernes praksis eller udtalelser i øvrigt.⁸⁶

Beskrivelserne opdeles på de enkelte bestemmelser nedenfor:

§ 125 Alarmsystemer

Som det fremgår i kapitel 4 omhandler § 125 personlige pejle- og alarmsystemer samt særlige døråbnere. Det fremgår endvidere, at der ikke er hjemmel til kontinuerlig overvågning, og der er alene hjemmel til overvågning iht. § 125, når borgeren forlader hjemmet.

Det fremgår af undersøgelsen, at velfærdsteknologi anvendes mere og mere i sundheds- og socialektoren, herunder også i forbindelse med plejen og omsorgen for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Det drejer sig f.eks. om sensorer, såsom ringemåtter, sengesensorer og gulvsensorer. Disse sensorer bruges fortrinsvis ifølge personalet for at undgå fald, eller for at personalet hurtigt kan komme ind og hjælpe en borger, som er faldet.⁸⁷

Denne brug af velfærdsteknologi forudsætter et samtykke fra borgeren, ellers vil der være tale om uhjemlet magtanvendelse, som følge af, at der ikke er hjemmel til kontinuerlig overvågning.

Det er muligt at få en individuel godkendelse til en konkret borger til særlige døråbnere iht. Servicelovens § 125, stk. 3, hvorved muligheden for udgang fra boligen besværliggøres, men det er ikke tilladt at aflåse døre i botilbud for at forhindre beboere i at forlade stedet.

Personalet oplever, at dette medfører et dilemma, da personalet ikke hele tiden kan holde øje med de enkelte beboere, som derved ubemærket kan gå fra boligen, hvilket er et problem, da de færreste i denne gruppe er trafiksikre, og derfor er de i risiko for at blive udsat for væsentlig personskade, hvis de færdes alene.⁸⁸

⁸⁴ Praksistjek 2018 s 1

⁸⁵ Praksistjek 2018 s 1

⁸⁶ Praksistjek 2018 s 1

⁸⁷ Praksistjek 2018 s 27

⁸⁸ Praksistjek 2018 s 28

Ifølge både de pårørende og personalet øger brugen af kropsbåren velfærdsteknologi som f.eks. GPS, de handicappedes frihed til at færdes, fordi borgeren slipper for en konstant overvågning af personalet.⁸⁹

De pårørende beskriver, at det giver dem tryghed at vide, at beboeren kan findes igen via en GPS, hvis pågældende har forladt tilbuddet, men der beskrives også i praksisundersøgelsen en risiko for, at teknologien svigter, og at der derved er givet en falsk tryghed.⁹⁰

Selve ansøgningsprocessen om godkendelse til magtanvendelse opleves af personalet som både besværlig og tidskrævende. Derudover beskrives de lange sagsbehandlingstider i forvaltningen som problematiske.⁹¹

§ 126 og § 126a Fastholdelse mv.

Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 4 handler § 126 om akut fastholdelse og føren, hvor der er nærliggende risiko for væsentlig personskade, og § 126a handler om fastholdelse i hygiejnesituationer, hvor det er absolut påkrævet for at undgå omsorgssvigt.

I forhold til fastholdelse iht. Servicelovens § 126 fremgår det af undersøgelsen, at personalet finder det vanskeligt at vurdere, hvornår der lovligt må anvendes fysisk magt.⁹² Derudover er der usikkerhed om, hvornår en fysisk kontakt med en borger er magtanvendelse, som f.eks. når de går fysisk ind og guider en beboer med deres krop eller tager borgeren i hånden og fører vedkommende med sig.⁹³

Af undersøgelsen fremgår endvidere, at såvel medarbejdere som ledere på plejehjem og bosteder oplever reglerne omkring fastholdelse og føren meget firkantede, da de først lovligt kan gribe ind, når der er alvorlig risiko for, at en beboer kommer væsentlig til skade, og derved når tingene unødigt at eskalere,⁹⁴

På institutionerne opleves det ligeledes problematisk, at der ikke er hjemmel til at anvende fysisk magt, når f.eks. demente beboere udstiller sig selv i uværdige situationer, det kan være hvor de går rundt i fællesskabet uden så meget tøj på, eller hvor de er indsmurt i afføring. Loven kræver, at der er risiko for væsentlig personskade, hvilket ikke er tilfældet i de nævnte situationer.⁹⁵ Det betyder, at personalet føler det dilemma, at hvis de handler, risikerer de at foretage en ulovlig magtanvendelse, og hvis de ikke handler, synes de, at de begår omsorgssvigt.

⁸⁹ Praksistjek2018 s 30

⁹⁰ Praksistjek 2018 s 30

⁹¹ Praksistjek 2018 s 35

⁹² Praksistjek 2018 s 4

⁹³ Praksistjek 2018 s 41

⁹⁴ Praksistjek 2018 s 42

⁹⁵ Praksistjek 2018 s 43

Af undersøgelsen fremgår ligeledes, at registrering og indberetning af magtanvendelse iht. Servicelovens § 126 opleves som tidskrævende.⁹⁶

I forhold til fastholdelse i hygiejnesituationer iht. Servicelovens § 126a beskriver personalet i botilbud og på plejecentre, at de bruger mange ressourcer på at tilbyde borgere hjælp på forskellige måder og tidspunkter. Borgerens motivation for at få hjælpen afhænger af tid, sted samt personalets tilgang og kendskab til den specifikke borger.⁹⁷

Det fremgår af undersøgelsen, at der kun søges om magtanvendelsestilladelse i de situationer, hvor borgerens helbredstilstand er kritisk, hvis der ikke ydes den påkrævede hygiejne, og når alle andre tiltag for at få borgeren til at samarbejde er afprøvet.⁹⁸

Endvidere findes perioden af 3 måneder med max. 1 forlængelse af yderligere 3 måneder at være for kort tid til at arbejde med borgeren omkring at få varetaget den nødvendige pleje. Personalet finder den nuværende udtømmende liste for tilladt magt i hygiejnesituationer utilstrækkelig i forhold til de behov, som forekommer i praksis.⁹⁹

Et personale i et botilbud udtaler, at de ikke kan gøre noget, så længe det ikke er livstruende. En sagsbehandler i forvaltningen oplyser ligeledes, at situationen skal være meget alvorlig, før det kan gives tilladelse til fastholdelse i hygiejnesituationer, hvilket ifølge sagsbehandleren medfører, at der ikke kan ydes en værdig pleje.¹⁰⁰

§ 127 Tilbageholdelse i boligen

Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 4, anvendes denne bestemmelse som hjemmel til enten at tilbageføre til boligen eller at tilbageholde i boligen.

Af undersøgelsen fremgår, at det er sjældent, at denne bestemmelse anvendes i praksis.¹⁰¹

Årsagen hertil er, at personalet i stedet bruger socialpædagogiske midler eller ikke anser tilbageførslen for at være magt.¹⁰²

§128 Anvendelse af stofseler

Som nævnt i kapitel 4 forudsætter brug af stofseler en konkret risiko for fald med væsentlig personskade til følge. Brugen af stofseler iht. Servicelovens § 128 forudsætter en forudgående

⁹⁶ Praksistjek 2018 s 44

⁹⁷ Praksistjek2018 s 45

⁹⁸ Praksistjek 2018 s 45ff

⁹⁹ Praksistjek 2018 s 46ff

¹⁰⁰ Praksistjek 2018 s 46

¹⁰¹ Praksistjek 2018 s 51

¹⁰² Praksistjek 2018 s 4

godkendelse fra myndigheden. Denne kan gives for en periode på op til 18 måneder med mulighed for forlængelse, men der er pligt til løbende at vurdere, hvorvidt der er mulighed for mindre indgribende foranstaltninger. Det fremgår af interviewene, at det kan være vanskeligt at dokumentere den nærliggende risiko for væsentlig personskade, hvis ikke tilladelsen gives.

En leder fortalte til undersøgelsen, at sagsbehandleren mente, at borgeren skulle være kommet til skade, da en formodning ikke var tilstrækkelig for at der kunne gives en tilladelse til en stofsele. Borgeren blev indlagt 2 gange pga. fald. Lederen syntes, at det var synd, at han skulle lide så meget, før der kunne gives tilladelse.¹⁰³

Generelt opleves de tidsbegrænsede godkendelser som meningsløse i forhold til de mange borgere, som ikke har potentiale til at udvikle sig kognitivt, og derved har et varigt behov for den beskyttelse, som indgrebet giver.¹⁰⁴

I forhold til registrering af brugen af tilladelserne til fastspænding med stofselser oplever flere personer, at registreringen fylder u hensigtsmæssigt meget, og det virker meningsløst med registreringen, derfor registreres der ikke altid. Andre giver udtryk for, at de ikke vidste, at der skulle registreres hver gang ved brug af selen.¹⁰⁵

§ 129 Flytning uden samtykke

En flytning kræver informeret samtykke, og hvis borgeren som følge af betydelig og varigt nedsat funktionsevne ikke evner dette, skal den særlige sagsbehandling om magtanvendelse anvendes, som bl.a. betyder, at der beskikkes en flytteværge, der er tilbud om advokatbistand m.m.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at hvis en borger den ene dag kan give samtykke, men næste dag ikke kan huske dette, kan borger ikke give et informeret samtykke.¹⁰⁶

Enkelte kommuner tilkendegiver i undersøgelsen, at de ikke bruger servicelovens § 129 så ofte, som de burde, og det kan være vanskeligt at dokumentere, at borgeren er i en konkret risiko for væsentlig personskade, og en flytning derfor er absolut påkrævet.¹⁰⁷

Samlet set viser praksisundersøgelserne en vis uoverensstemmelse mellem de retlige regler og praksis.

Der beskrives en oplevelse af, at reglerne ikke matcher virkeligheden, og at reglerne ikke afspejler den diversitet, som målgruppen rummer.¹⁰⁸

¹⁰³ Praksistjek 2018 s 53

¹⁰⁴ Praksistjek 2018 s 35

¹⁰⁵ Praksistjek 2018 s 4

¹⁰⁶ Praksistjek 2018 s 9

¹⁰⁷ Praksistjek 2018 s 2

¹⁰⁸ Praksistjek 2018 s 56

Generelt opleves reglerne om magtanvendelse svære at gennemskue på grund af vanskelige formuleringer, og måske som følge heraf, fortolkes reglerne forskelligt fra kommune til kommune.¹⁰⁹

Det beskrives af personalet, at det kan føles som et personligt nederlag, hvis man har anvendt magt, og særligt hvis denne magt viser sig ikke at være lovlig. Derved sker der en tabuisering, som medfører, at magtanvendelser ikke altid bliver indberettet.¹¹⁰

Såvel personale som ledere beskriver, at kravene til registrering opleves som manglende tillid til, at man i praksis bruger disse indgreb på etisk korrekt måde.¹¹¹

Personalet i institutionerne oplever en mistillid fra lovgivers side ved de tidsbegrænsende godkendelser og de mange registreringer og indberetninger; et personale udtaler, at personalet har en faglighed bag sig, hvormed de beskriver og søger om tilladelse til magtanvendelse, men har en oplevelse af, at dem, som skal tage stilling til behovet, ikke har forstand på ”*hvad vi laver nede på gulvet*”.¹¹²

Ud fra det beskrevne i praksisundersøgelserne ser det ud til, at der anvendes mere magt end der registreres og indberettes, hvilket ifølge Ankestyrelsen både skyldes manglende kendskab til lovgivningen, men også som følge af, at magtanvendelse flere steder er tabubelagt. Derudover beskrives at personalet har vanskeligt ved at finde den hårfine balance mellem omsorg iht. Servicelovens § 82, som kan ydes uden samtykke og kapitel 24, hvor handlingen kræver samtykke eller en godkendelse.

5.2 Ankestyrelsens principafgørelser og hotline-svar om magtanvendelse

I dette afsnit inddrages udvalgte gældende principafgørelser og nogle af de hotline svar, som Ankestyrelsen har offentliggjort på deres hjemmeside www.ast.dk.

Som nævnt i indledningen til kapitel 5 er kommunerne forpligtet af Ankestyrelsens afgørelser og den måde hvorpå Ankestyrelsen fortolker gældende lovgivning.

Det gælder i forhold til den konkrete afgørelse i en klagesag, men også de afgørelser som offentliggøres, disse principafgørelser er som tidligere nævnt bindende retskilder for alle kommuner.

¹⁰⁹ Praksistjek 2018 s 55

¹¹⁰ Praksistjek 2018 s 43

¹¹¹ Praksistjek 2018 s 38

¹¹² Praksistjek 2018 s 50

Selv om principafgørelserne derved er en del af gældende ret, vælges alligevel at behandle dem i dette kapitel som handler om magtanvendelse i praksis. Dette skyldes ønsket om at samle Ankestyrelsens påvirkning af praksis på magtområdet i et kapitel.

5.2.1 Principafgørelser

Når der søges på emneordet ”Magtanvendelse” i Ankestyrelsens principafgørelses-database, fremkommer 10 hints, hvoraf de 5 ikke vurderes relevante i forhold til dette speciale, det drejer sig om:

U-19-01 om bortfald af erstatning til medarbejder i forbindelse med arbejdsskade efter en ulovlig magtanvendelse,

72-14 om afgrænsningen af Servicelovens § 108 og i forhold til Almenboliglovens § 105,

99-16 om hvem der er klageberettigede iht. Serviceloven § 129, hvis kommunen afslår at indstille til optagelse i særlige botilbud,

12-17 om magtanvendelse i form af besøgsrestriktioner og

57-17 om værgemål i forbindelse med flytning iht. Servicelovens § 129, stk. 1, og hvis der ikke er udpeget en værge, er det en væsentlig mangel i afgørelsen, som kan føre til afgørelsens ugyldighed.

Af de øvrige fremsøgte principafgørelser omhandler 1 afgørelse såvel personlig alarm iht. Servicelovens § 125 og tilbageholdelse i boligen iht. Servicelovens § 127, og 4 afgørelser handler om flytning uden samtykke iht. Servicelovens § 129.

Der foreligger ingen principafgørelser om hverken § 125, stk. 3, § 126, § 126a eller § 128. Man kunne tro, at det skyldtes, at der aldrig blev klaget til Ankestyrelsen vedr. disse magtanvendelser.

Men søges der i Ankestyrelsens statistik ”tal fra Ankestyrelsen” viser det sig, at der i alt i perioden 3. kvartal 2013 til 4. kvartal 2018 har været følgende afgørelser fra Ankestyrelsen:

- 13 afgørelser vedr. § 125,
- 23 afgørelser vedr. § 126, dette tal dækker formentlig også over § 126a,
- 2 afgørelser vedr. § 127,
- 4 afgørelser vedr. § 128.

Der er fremgår ingen tal om afgørelser vedr. § 129, hvilket kan undre, da der i samme periode er fremkommet principafgørelser vedr. § 129.

Nedenstående principafgørelser er medtaget i specialet for at vise, hvordan Ankestyrelsen har vurderet de konkrete sager. Der medtages dog kun et kort resume af sagerne.

Principafgørelse vedr. personlig alarm iht. Servicelovens § 125 og tilbageholdelse iht. Servicelovens § 127

C-10-02

Afgørelsen handler om en 28-årig mand, som var anbragt på en amtsinstitution som følge en væsentlig grad af udviklingshæmning og i mange kortvarige episoder psykotisk, dvs. forbigående sindssyg. Ankestyrelsen fandt, at der forelå tilstrækkelig lægelig og faglig dokumentation for, at han var ude af stand til at handle fornuftsmæssigt eller overskue konsekvenserne af sine handlinger i de situationer og var til fare for såvel sig selv som for andre, når han forlod institutionen uden følgeskab af personale.

Ankestyrelsen vurderede, at den nedsatte funktionsevne var tilstrækkelig lægeligt og fagligt dokumenteret i forhold til, at pågældende var ude af stand til at handle fornuftsmæssigt eller overskue konsekvenserne af sine handlinger.

Den nærliggende risiko for væsentlig personskade var sandsynlig og velbeskrevet samt de særlige sagsbehandlingskrav for § 127 var overholdt.

Derfor blev det stadfæstet, at der måtte benyttes personlige alarmsystemer iht. Servicelovens § 125 og ske tilbageholdelse i boligen iht. Serviceloven § 127.

Principafgørelser om flytning uden samtykke iht. Servicelovens § 129

21-17

Afgørelsen omhandler en borger, der var så hjerneskadet, at funktionsniveauet var som hos et barn på 3-6 måneder, og derved kunne pågældende ikke give et informeret samtykke.

I denne sag var beboersammensætningen i hans daværende botilbud så uensartet, at de øvrige beboere, som var bedre fungerende end ham, afviste at have nogen form for samvær med borgeren. Han udviklede selvskadende adfærd i frustration. Ankestyrelsen ændrede Statsforvaltningens afgørelse, således, at borgeren kunne flytte internt til en anden afdeling, hvor pågældende var på niveau med de øvrige beboere, og kunne dermed have socialt samvær.

Ankestyrelsen fandt, at der både forelå tilstrækkelig dokumentation for den nedsatte funktionsevne; at den nødvendige støtte ikke kunne ydes i det oprindelige tilbud samt at borgeren var i en psykisk tilstand, som betød, at vedkommende var i risiko for at lide væsentlig psykisk personskade.

Ankestyrelsen kaldte det omsorgssvigt ikke at foretage denne flytning.

56-17

Afgørelsen handler om omgørelse af statsforvaltningens afgørelse om flytning.

Pågældende borger, som fandtes omfattet af kapitel 24, skulle ikke flyttes, som ønsket af kommunen.

Ankestyrelsen fandt, at det ikke var dokumenteret, at borgeren ikke kunne få den nødvendige hjælp i nuværende botilbud, og derved var en flytning ikke absolut påkrævet.

Ankestyrelsen understregede derved, at hvis borgere allerede bor i et botilbud og ikke trives der, skal kommunen undersøge og dokumentere, om problemstillingen kan løses via et supplement til botilbuddets igangværende indsats.

85-17

Afgørelsen drejer sig om en borger, som var diagnosticeret paranoid skizofren og i misbrug, som havde været voldelig i sit nuværende botilbud. Borgeren kunne give informeret samtykke, men modsatte sig flytning.

Ankestyrelsen fandt ikke på det foreliggende grundlag, at en flytning var absolut påkrævet, da flytninger uden samtykke, alene kan foretages, såfremt pågældende er til fare for sig selv.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at der ikke var konkrete oplysninger om, hvorfor hjælpen ikke skulle kunne gives i nuværende bolig eventuelt ved yderligere personale ressourcer.

Ankestyrelsen understregede, at Serviceloven § 129, stk. 1 omfatter både borgere, som mangler evnen til at give informeret samtykke og borgere, som er i stand til at give et informeret samtykke, men modsætter sig optagelsen i et særligt botilbud.

Den nyeste principafgørelse om § 129 flytninger er 11-18

Principafgørelsen fastslår:

- At personkredsen er borgere, som ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger.
- At den pågældende skal udsætte sig selv for at lide væsentlig personskade, og at det dermed er uforsvarligt ikke at sørge for en flytning. Det kan f.eks. være, at borgeren ikke har nogen sygdomserkendelse og derfor ikke samarbejder omkring sin medicin og på denne måde risikerer at lide personskade.
- At der skal foreligge en beskrivelse af den reelle risiko for væsentlig personskade, som f.eks. at borgeren ikke spiser og drikker tilstrækkeligt eller lever under stærkt uhygiejniske forhold, der medfører risiko for borgerens helbred.
- At kommunen skal kunne dokumentere, at de farefulde situationer, som borgeren kommer i, alene kan afhjælpes forsvarligt i et botilbud fremfor i borgerens eget hjem.
- At flytningen skal være absolut påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og at hjælpen ikke kan gennemføres i borgerens hidtidige bolig.
- At det skal fremgå af sagens oplysninger, hvordan kommunen har forsøgt at stille den nødvendige hjælp til rådighed i borgerens hidtidige bolig, og hvorfor det, trods forsøg herpå, ikke har været muligt for kommunen at udføre den nødvendige hjælp.
- I de tilfælde, hvor borgeren lider af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende og ikke modsætter sig flytningen, kan kommunen træffe afgørelse om optagelse i et særligt botilbud, hvis værger eller fremtidsfuldmagts-haveren tiltræder kommunens indstilling.

5.2.2 Hotline-svar

På Ankestyrelsens hjemmeside er der et punkt, som hedder ”Nyt fra Ankestyrelsen” og i nyhedsbrev nr. 1, februar 2019 findes en artikel skrevet af fungerende analysechef Nelle Seiersen, som hedder ”Ny indgang til myndigheder – vi samler og deler viden”.

Af denne fremgår, at den juridiske hotline, som åbnede i 2012, gennem årene har offentliggjort godt 1.600 svar. Hotlinen er nu lukket; svarene vil være tilgængelige i en periode, men bliver ikke opdateret.

Nelle Seiersen skriver endvidere, at hotlinen havde nogle indbyggede dilemmaer, som blandt andet Folketingets Ombudsmand har påpeget: På den ene side ønsker den kommunale medarbejder typisk et svar på et konkret spørgsmål til en konkret sag. På den anden side kunne et konkret svar fra Ankestyrelsen give habilitetsproblemer, hvis Ankestyrelsen efterfølgende skulle behandle en klage.

Hvis man søger i Ankestyrelsens juridiske hotline på søgeordet ”magtanvendelse”, fremkommer 65 offentliggjorte svar; dette antal rummer dog både magtanvendelse over for børn/unge og voksne.

Ankestyrelsen har afsluttet alle svar med at skrive:

”Vær opmærksom på, at et svar fra juridisk hotline er en generel vejledning til kommunerne om vores praksis eller lovforklaring. Et svar fra juridisk hotline er ikke en afgørelse. Svaret er ikke bindende for kommunerne.

Vores vejledende svar skal læses med det forbehold, at Ankestyrelsen ikke kender hele oplysningsgrundlaget og måske ikke har behandlet problemet i en principafgørelse. Det betyder, at Ankestyrelsen i en klagesag vil kunne træffe en afgørelse, der ikke er i overensstemmelse med det svar, der er givet i juridisk hotline.”

For at give et billede af nogle af de situationer, som personale og myndighed står med i dagligdagen og som Ankestyrelsens hotline-svar er blevet bedt om at vejlede om, er der i dette afsnit udvalgt 7 spørgsmål og svar i forkortet version. Svarene vil efterfølgende blive inddraget i diskussionen i afsnit 5.4.

1. Offentliggjort den 18.05.2015

Spørgsmål: Er det magtanvendelse at tage en beboers telefon?

Svar: Det er vores umiddelbare opfattelse, at Servicelovens kapitel 24 indeholder en udtømmende opregning af, hvilken magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed, der lovligt kan finde sted inden for det sociale område. Den beskrevne situation kan ikke anses for omfattet af Servicelovens kapitel 24 om magtanvendelse. Ankestyrelsen kan derfor ikke tage stilling til lovligheden af det beskrevne indgreb.

2. Offentliggjort den 19.05.2015

Spørgsmål: Skal kommunen træffe afgørelse om lovligheden af en akut fastholdelse efter Servicelovens § 126?

Svar: Nej, kommunen skal alene vurdere, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning på baggrund af indberetning fra tilbuddet.

Kommunen ikke er forpligtet til at træffe en egentlig afgørelse som følge af indberetningerne, da afgørelsen er truffet af personalet på tidspunktet for beslutningen om anvendelse af fastholdelse. I disse situationer må borgeren, så snart forholdene tillader det, orienteres om, at der er gennemført en magtanvendelse i henhold til en beslutning herom og orienteres om klagemulighederne, idet det følger af Servicelovens § 133, at der kan klages til Ankestyrelsen over afgørelser truffet efter Servicelovens § 126.

3. Offentliggjort den 27.05.2015

Spørgsmål: Kan en kommune give tilladelse til, at der i et botilbud anvendes babyalarm til overvågning af en borger, som ikke kan give samtykke?

Svar: Nej, Servicelovens § 125 om alarmsystemer indeholder ikke hjemmel til at anvende systemer, som overvåger en borger, herunder babyalarmer.

4. Offentliggjort den 25.08.2015

Spørgsmål: Er det en magtanvendelse via sin fysik at spærre en døråbning for en beboer, for at forhindre beboerens adgang til et bestemt rum eller område?

Svar: En situation, hvor en borger forhindres i at gå en bestemt vej, ved at personalet stiller sig i vejen, er ikke et fysisk indgreb i selvbestemmelsesretten. Der er derfor ikke tale om magtanvendelse. Metoden må betragtes som en form for pædagogisk metode som har til hensigt at guide borgeren.

5. Offentliggjort den 12.11.2015

Spørgsmål: Hvem har ansvaret for at give klagevejledning i forbindelse med fastholdelse?

Svar: Det er vores umiddelbare opfattelse, at kommunen har ansvaret for at orientere borgeren eller dennes repræsentant (værge/pårørende) om, at der er truffet afgørelse om magtanvendelse i form af akut fastholdelse, herunder oplyse borgeren om muligheden for at klage over afgørelsen. Hvordan det sikres rent praktisk, at borgeren eller borgers repræsentant modtager disse oplysninger, er efter vores umiddelbare opfattelse op til kommunen.

6. Offentliggjort 17.06.2016

Spørgsmål: Må man anonymisere navne på medarbejdere på indberetningsskemaet for magtanvendelser på voksenområdet?

Svar: De særlige indberetningsskemaer på Socialstyrelsens hjemmeside indeholder blandt andet en rubrik til oplysninger om den eller de medarbejdere, der var involveret i magtanvendelsen. Rubrikken indeholder felter til angivelse af navn, arbejdssted og stilling samt afkrydsning af, hvilken medarbejder der udfylder indberetningsskemaet. Det er på baggrund heraf vores umiddelbare opfattelse, at tilbuddet skal angive navne m.v. på de medarbejdere, der er involveret i magtanvendelsen, på indberetningsskemaet.

7. Offentliggjort den 11.11.2016

Spørgsmål: Må en ringemåtte bruges til at tilkalde nattevagt, når borger står ud af sengen?

Svar: Nej - det vil formentlig være i strid med servicelovens § 125.

Alarmsystemer kan således under ganske særlige omstændigheder anvendes, når det er nødvendigt for at blive opmærksom på, at en borger er ved at forlade boligen. En alarm/overvågning for at sikre borgeren inde i boligen er ikke nævnt i loven.

Det er derfor vores umiddelbare opfattelse, at anvendelse af trædemåtter uden samtykke ikke er lovligt.

5.3 Eksempler på indberetning af magtanvendelse fra praksis

For at give et billede af forskellige situationer, hvor der er foretaget indberetning af akut magtanvendelse iht. Servicelovens § 126, inddrages i dette afsnit 6 konkrete eksempler fra praksis, efterfulgt af myndighedens vurdering af lovligheden.

Selve indberetningerne er vedlagt specialet som bilag i anonymiseret form.

Når institutionerne skal indberette magtanvendelse foretaget iht. § 126, som er akut fastholdelse og føren, skal det ske på Socialstyrelsens skema 2 ”Magtanvendelse, der ikke er givet tilladelse til”.

Af indberetningen skal fremgå:

- Personoplysninger på den borger, som har været udsat for magtanvendelse.
- Beskrivelse af forløbet, såvel forudgående for magtanvendelse, som selve magtanvendelsen; hvordan og hvor længe.
- Beskrivelse af hvad der efterfølgende blev der gjort for at genoprette roen, og hvordan borgeren reagerede herpå.
- Navn og stilling på det personale, som foretog magtanvendelsen og på andre personaler, som overværede indgrebet.
- Nærmeste leders kommentar til magtanvendelse.

Oftest vil der i forvaltningen foreligge dokumentation på den nedsatte psykiske funktionsevne i form af personbeskrivelser og øvrige helbredsmæssige oplysninger, således, at dette ikke er nødvendigt at medsende.

Når der modtages en indberetning om magtanvendelse, er der flere forhold, som myndigheden skal vurdere på, herunder om borgeren er i personkredsen for kapitel 24, og om magtanvendelsen har været absolut påkrævet for at undgå væsentlig personskade.

I alle nedenstående eksempler var der ingen tvivl om, at borgerens psykiske funktionsnedsættelse var betydelig og varig, og borgerne var visiteret til hjælp efter Servicelovens voksenbestemmelser. Borgerne var som følge heraf omfattet af personkredsens for Servicelovens magtanvendelsesbestemmelser.

1. Forvaltningen modtog den 16. september 2014 en indberetning om magtanvendelse over for en udviklingshæmmet mand fra 1988, som var domsanbragt, og hvor der var truffet afgørelser om tilbageholdelse i hjemmet iht. Servicelovens § 127. Denne tilladelse var givet som følge af hans grænseoverskridende adfærd, og fordi han f.eks. når han færdedes selv kunne finde på at indtage forskellige piller/stoffer, hvorved han havde været tæt på livsfare.

Den konkrete dag var han rømmet fra institutionen og blev fundet i toget mod København. Han truede med at hoppe ud foran et tog, hvis personalet nærmede sig. De valgte at overmande ham og fastholde ham. Der fremgik ikke af indberetningen, hvor længe magtanvendelse stod på.

Lederen har noteret, at magtanvendelsen var ok i forhold til bekendtgørelsen.¹¹³

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var lovlig som følge af den nærliggende risiko for personskade, hvis han havde gjort alvor af truslen med at hoppe ud foran toget, og som følge af den foreliggende godkendelse til at tilbageføre til boligen iht. Servicelovens § 127.

2. Forvaltningen modtog den 28. oktober 2014 en indberetning om magtanvendelse over for samme borger som i nr. 1.

Situationen beskrives som en diskussion mellem borger og et personale, som eskaleres og ender med, at borgeren slår ud efter personalet, som tager fat i ham, og lægger borgeren på jorden, og det fremgår, at fastholdelse varer ca. 2 minutter.

Lederen har noteret, at magtanvendelsen var ok i forhold til bekendtgørelsen.¹¹⁴

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var ikke lovlig, da det ud fra det beskrevne var personalets håndtering af situationen, som fik den til at eskalere, og at personalet kunne have flyttet sig fra situationen, hvorved der ikke havde været opstået konfrontation. Derudover vurderedes det ikke, at der var nærliggende risiko for væsentlig personskade.

3. Forvaltningen modtog den 2. december 2014 en indberetning om magtanvendelse over for en senhjerneskadet mand fra 1972, han var domsanbragt.

Magtanvendelsen skete på den fynske motorvej efter en konsultation på Rets- psykiatrisk afdeling. Borgeren slog hånden mod foruden, hvorpå denne gik i stykker, og chaufføren kørte ind til siden og bad borgeren sætte sig om bagsiden af bilen. Kort tid efter begyndte borgeren at slå på det personale, som sad bag i bilen ved ham. Bilen stoppedes igen i nødsporet, så personalet kunne få bragt ro på situationen. Borger fortsatte med at ville slå personalet, og kollegaen stillede sig imellem og holdt borgeren på brystet for at holde ham tilbage.

Lederen har noteret, at magtanvendelsen er ok i forhold til bekendtgørelsen.¹¹⁵

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var lovlig, da opholdet i nødsporet med en opfarende hjerneskadet mand medførte en nærliggende risiko for væsentlig personskade.

¹¹³ Bilag 1

¹¹⁴ Bilag 2

¹¹⁵ Bilag 3

4. Forvaltningen modtog den 22. marts 2018 en indberetning om magtanvendelse iht. Servicelovens § 126 over for en svært mentalt retarderet mand fra 1987. Af denne fremgik, at pågældende borger havde været på bustur i institutionens bus med 2 personaler, hvor den ene kørte bussen og den anden sad inderst på samme sæde om borgeren. Af beskrivelsen fremgik, at han pludselig og uden varsel blev truende og sad med knyttet hånd og en sodavandsdåse i den anden. Det oplyses, at den medarbejder, som sad ved siden af ham, talte roligt til ham, og sagde, bl.a. at hun ville blive ked af det, hvis han slog, hvorefter han slår ud med dåsen i hånden. Chaufføren stoppede bilen, holdt fast i borgerens hånd, så personalet ved siden af kunne komme ud. Lederen har noteret, at magtanvendelsen var ok i forhold til bekendtgørelsen, men at borgeren fremover ikke må have løse genstande med under transporten, og at personalet skal sidde på en anden sæderække end borgeren.¹¹⁶

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var lovlig, da borgeren er meget fysisk stærk, og et slag med en sodavandsåse kunne medføre en flænge i hovedet, som ville kræve sygehusbehandling. Dog påpegede forvaltningen, at det var problematisk, at personalet sætter sig inderst, så de ikke har mulighed for at flytte sig fra stedet, da borgeren har tendens til udadreagerende adfærd. Derudover vurderes forløbet forud for magtanvendelsen ikke at være håndteret pædagogisk hensigtsmæssigt.

5. Forvaltningen modtog den 12. april 2018 en indberetning om magtanvendelse over for samme borger, som i nr. 4. Af denne fremgik, at pågældende blev fastholdt og ført op af et offentligt badebassin, da han nægtede at komme op af vandet og var til gene for de øvrige badegæster. Forud for magtanvendelsen havde personalet forsøgt af pædagogisk vej at få borgeren op af bassinet, hvilket havde medført, at borgeren blev frustreret og slog omkring sig. Lederens kommentar i indberetningen var, at magtanvendelsen ikke var ok i forhold til bekendtgørelsen, da der ikke i situationen var risiko for personskaade.¹¹⁷

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var ikke lovlig, da der i situationen ikke var nærliggende risiko for væsentlig personskaade. Det at være til gene for andre badegæster er ikke en begrundelse for at anvende magt.

6. Forvaltningen modtog den 11. juni 2018 en indberetning om magtanvendelse foretaget den 16. maj 2018 iht. Servicelovens § 126 over for en svært udviklingshæmmet kvinde fra

¹¹⁶ Bilag 4

¹¹⁷ Bilag 5

1956, hvoraf det fremgik, at hendes arm blev fastholdt i 3 sekunder for at stoppe hende i at slå sig selv i hovedet.

Forud for magtanvendelsen var borgeren blevet nægtet yderligere kaffe, hvilket havde medført frustration.

Lederen havde noteret, at det var korrekt at stoppe adfærden, og det blev gjort med mindst mulig magtanvendelse.¹¹⁸

Forvaltningens vurdering: Magtanvendelsen var ikke lovlig, da situationen kunne have været undgået, såfremt borgerne havde fået den ønskede kaffe, og der forelå umiddelbart ingen saglig begrundelse for at afholde borgeren denne mulighed. Det var ligeledes vanskeligt at se, at den selvskadende adfærd ville føre til væsentlig personskade med mindre, at hendes slag mod hovedet var af sådan en karakter, at det kunne medføre hjernerystelse.

5.4 Diskussion om håndtering af gældende retsregler i praksis

I kapitel 4 er redegjort for det retlige grundlag for magtanvendelse, men hvis ikke lovgivningen følges af det personale, som arbejder med de handicappede, så medfører reglerne hverken begrænsning af magtanvendelser eller beskyttelse af borgerens retssikkerhed.

I dette kapitel er det forsøgt at give et indblik, hvorledes reglerne reelt håndteres i praksis. Dette er ikke udtømmende, men kan som tidligere nævnt vise tendenser.

I forbindelse med en tv-dokumentarudsendelse ”Er du åndsvag” fra 2007 om forholdene på en stor institution med ca. 150 svært psykisk handicappede beboere fik offentligheden et indblik i overgreb og magtmisbrug, som foregik på den tidligere amtsinstitution ”Strandvænget” i Nyborg.

Dokumentaren var optaget med skjult kamera af en journalist, som i en periode tog arbejde som vikar på institutionen for at undersøge forholdene. De sekvenser, som blev vist i udsendelsen, viste en forrået kultur, hvor personalet behandlede de handicappede beboere både uetisk og nedværdigende uden øje for beboernes ønsker eller behov. De handicappede blev udsat for massivt omsorgssvigt.

Det involverede personale blev ikke retsforfulgt, men for nogle af dem fik udsendelsen ansættelsesretlige konsekvenser i form af afskedigelse.¹¹⁹

Som det fremgår i afsnit 4.5. skal der være tale om en overtrædelse af straffelovens bestemmelser for, at personalet kan straffes; uværdig behandling af andre, er ikke en straffelovsovertrædelse.

¹¹⁸ Bilag 6

¹¹⁹ Tv2Fyn 21. feb. 2007

Af Ankestyrelsens praksistjek fremgår, at lovgivningen tolkes eller i hvert fald udmøntes forskelligt fra kommune til kommune,¹²⁰ hvilket er problematisk, da borgerens retssikkerhed derved ikke sikres. Retssikkerhed er bl.a. at loven er ens for borgerne, uanset, hvilken kommune de bor i.

Dette billede af forskellighed fremgår ligeledes af en evalueringsrapport fra Teknologisk Institut, Center for Velfærds- og Interaktionsteknologi om værdien af sensorgulve på plejecentre udarbejdet i februar 2017. Rapporten beskrev kommunernes forskellige opfattelse af, om teknologien er overvågning, og om der er tale om et hjælpemiddel eller magtanvendelse, men uanset dette mente kommunerne, at teknologien har sin berettigelse, fordi den bruges, hvor der er behov.¹²¹

Det er ledelsen i kommunen, som sætter rammerne for brugen af teknologien uden nødvendigvis at iagttager gældende lovgivning omkring overvågning.

Den nye teknologi på sundheds- og socialområdet udvikles hurtigt, og mange kommuner ønsker at benytte denne teknologi for at forbedre både livskvalitet for borgerne og arbejdsmiljøet for de ansatte.

Tryghedsskabende velfærdsteknologi, der bruges bl.a. til overvågning af borgerne, såsom sensorgulve, kræver samtykke. Hvis det ikke er muligt at få samtykke fra borgeren, skal der søges om tilladelse til anvendelse iht. Servicelovens § 125, der er dog ikke hjemmel til kontinuerlig overvågning i § 125.

Hvis borgeren er i stand til at give samtykke til overvågningen, er der ikke tale om en magtanvendelse. Borgere, der er i stand til at give samtykke, og forstå konsekvensen af samtykket, er ikke omfattet af Servicelovens kapitel 24

Eva Naur er af den opfattelse, at hvis borgeren ikke giver samtykke til anvendelse af et teknologisk hjælpemiddel, så kræver det godkendelse iht. Servicelovens kapitel 24.

En ringemåtte, som indebærer elektronisk overvågning kan alene anvendes ved informeret samtykke. Dette skyldes, at Servicelovens § 125 alene tillader overvågning i forbindelse med, at borger forlader bosted og ikke overvågning af, om borgeren står op af sin seng.¹²²

Eva Naur finder det ligeledes problematisk, når Odense Kommune, som det fremgik af artikel af Hans Havgaard, *Alarm i madrassen*, Sund i Syd, udgivet af Region Syddanmark, juni 2009, ønskede at erstatte ringemåtterne med trykfølsomme madrasser i sengene hos demente beboere,

¹²⁰ Praksistjek 2018 s 55

¹²¹ Værdien af sensorgulve s 10

¹²² Hjælpemidler og magtanvendelse s 2

fordi de beboere, der forstod ringemåtternes funktion, var begyndt at undgå at træde på måtterne.¹²³

Det problematiske bestod i, at retten til anvendelse af denne form for overvågning ikke var tilstede, da pågældende ikke gav samtykke til ringemåtten, og at pågældende formentlig ikke fra starten havde forstået måttens funktion.

En anden problemstilling, som nævnes i sensorgulve-rapporten er, at da sensorgulvet ikke er synligt, betyder det, at nogle beboere hverken forstår eller husker, at de har et sensorgulv.¹²⁴

Det er, ifølge specialkonsulent i Ankestyrelsen Birgitte Mohrsen, Ankestyrelsens opfattelse, at hvis borgeren den ene dag kan give samtykke, men næste dag ikke kan huske dette, så har borgeren ikke givet informeret samtykke.¹²⁵

Det fremgår af praksisundersøgelserne, at personalet oplever lovgivningen som firkantet i forhold til, hvornår der må anvendes fysisk magt for at yde omsorgen, og at lovgivningen ikke er i tråd med den hverdag, som arbejdet med psykisk handicappede indebærer.

De ansatte, som arbejder indenfor den sociale sektor, er som beskrevet i afsnit 4.4 ofte præget af en omsorgsetik. De oplever, at deres handlinger er til borgerens eget bedste og ikke som magtanvendelser, selv om de bruger fysisk magt. Det kan med andre ord betyde, at der sker langt flere magtanvendelser i hverdagen, end der registreres og indberettes på trods af et lovkrav om, at alle magtanvendelser, også dem uden for servicelovens bestemmelser skal registreres og indberettes.

Der er blandt personalet ikke forståelse for, at magtanvendelse skal registreres, når der foreligger en forhåndsgodkendelse, og det fremgår af Ankestyrelsens praksistjek, at det heller ikke er alle, som er bekendt med disse regler.

Årsagen til kravet om registrering og indberetning er åbenhedsprincippet, så det er muligt at kontrollere og drøfte alle magtanvendelser, omvendt synes det ikke proportionalt, at når der er taget stilling til, at magtanvendelsen er nødvendig, og godkendelsen gives for en afgrænset periode f.eks. ved brug af stofseler, at medarbejderne i den periode skal notere, når selen bliver anvendt. Forudsætningen for en godkendelse til fastspænding med stofsele er, at der foreligger dokumentation for borgerens risiko for væsentlig personskade, såfremt tilladelsen ikke gives, derfor burde det ikke være nødvendigt at notere dagligt brug.

Indberetningen sker til borgerens handlekommune, således de kan være opmærksomme borgerens trivsel, herunder at vurdere, hvorvidt tilbuddet er gearret til at løse opgaven. Indberetningen skal

¹²³ Servicelovens magtanvendelsesregler og voksnes samtykkekompetence s15

¹²⁴ Værdien af sensorgulve s 38

¹²⁵ Citat fra PowerPoint oplæg den 20.09.2017

ligeledes sendes til Socialtilsynet, som også har mulighed for at påpege problematiske magtanvendelser overfor institutionen.

Kommunalbestyrelsen modtager en årlig rapport om antallet af magtanvendelser i kommunen, men uden beskrivelse af de konkrete forhold, hvilket betyder, at de ikke kan tage stilling til legaliteten af magtanvendelserne.

Begrundelsen for at kommunalbestyrelsen skal have årsstatistik er, at det overordnet er kommunalbestyrelsens ansvar, at borgeren i de sociale tilbud ikke udsættes for ulovlige magtanvendelser.

Serviceovens kapitel 24 har som nævnt flere gange til formål at begrænse magtanvendelse, men der tages ikke højde for de dagligdagssituationer, hvor borgeren har brug for hjælp, men ikke kognitivt har forståelsen for nødvendigheden heraf og måske derfor frasiger sig hjælpen.

Lovgiver ønsker at sikre borgeren imod unødvendige indgreb, men det overlades til personalet at vurdere, hvorvidt et indgreb er nødvendigt indenfor meget snævre rammer for tilladt magt. Hvis personalet finder indgrebet nødvendigt for at undgå omsorgssvigt, vil de formentlig yde hjælpen, selv om de ender med at overtræde reglerne. De vil formentlig henvise til omsorgsforpligtelsen, selv om det har været nødvendigt at anvende fysisk magt. Det kræver en nærværende leder at være opmærksom på disse skjulte magtanvendelser i hverdagen.

Unødvendig magt kan beskrives som magt, som kunne være undgået ved en pædagogisk indsats, men en pædagogisk indsats kræver tid.

Magtanvendelse kan netop skyldes manglende tid og ressourcer hos personalet til at håndtere tilspidsede situationer, som kan være forårsaget af borgerens nedsatte psykiske funktionsevne, hvor kommunikation og følelser kommer til udtryk på en udadreagerende måde.

Når en handicappet borger ikke samarbejder, kan det skyldes, at tidspunktet for handlingen ikke passer vedkommende, og kunne det være muligt for personalet at vende tilbage senere, ville konflikter måske nogle gange kunne undgås, men det er sjældent muligt at ændre rutiner af planlægningsmæssige hensyn,

Nogle borgere har brug for at blive forberedt grundigt på hvad der skal ske, og hvis personalet ikke har tiden til at gøre dette, kan det skabe utryghed, som kan medføre udadreagerende adfærd.

Praksisundersøgerne nævner ligeledes, at personalet ofte føler sig presset af pårørende til at bruge fysisk magt ved varetagelse af omsorgen for beboerne. De pårørende kender ikke til magtanvendelsesreglernes begrænsning af muligheden for fysisk indgriben,¹²⁶ men de har taler ofte om værdighed, hvilket ikke er en del af gældende ret. Der er ikke hjemmel til magtanvendelse for at værne om de handicappedes værdighed, hvilket de pårørende har vanskeligt ved at forstå.¹²⁷

¹²⁶ Praksistjek 2018 s 56

¹²⁷ Magtanvendelse over for voksne s 236

De pårørende reagerer oftest på hygiejnesituationer, hvor den udtømmende liste i § 126a, også af de ansatte findes utilstrækkelig. Ifølge Ankestyrelsens undersøgelser opstår der mange situationer i hverdagen, hvor der behov for at yde hjælp uden, at borgeren nødvendigvis ønsker dette, hvilket stiller personalet i et dilemma om enten at begå omsorgssvigt eller foretage handlinger, som ikke er tilladt ifølge Servicelovens bestemmelser.¹²⁸

Eva Naur er enig i denne problemstilling. Hun stiller sig uforstående overfor den liste, som fremgår af magtanvendelsesbekendtgørelsen. Hun anfører bl.a., at det yderst sjældent vil være absolut påkrævet med klipning af hår og skæg,¹²⁹ men derimod kunne det være påkrævet at kunne fjerne andet end madrester i kindpose og mundhule,¹³⁰ hvilket der ikke gives hjemmel til.

Lovgiver tager ikke i magtanvendelsesbestemmelserne højde for, at der ofte i denne persongruppe er tale om handicappede, hvis psykiske funktionsnedsættelse er så massiv, at der ikke er udviklingspotentialer.

Derfor giver det ikke altid mening med tidsbegrænsede godkendelser, især den korte tidshorizont iht. Servicelovens § 126a er for kort ifølge de adspurgte personaler i Ankestyrelsens undersøgelser. Der burde kunne foretages en konkret og individuel vurdering fra borger til borger ud fra den foreliggende dokumentation af den nedsatte funktionsevne.¹³¹

Der fremgår ikke nogen faglig begrundelse fra lovgivers side, hvorfor godkendelserne til hygiejnesituationer er så korte og kun kan forlænges 1 gang. Netop hygiejnesituationer kan få helbredsmæssige konsekvenser, hvis omsorgen ikke ydes, hvilket lovgiver vælger at se bort fra i forventning om, at borgeren kan lære at samarbejde om hygiejnesituationen i løbet af en kortere periode.

Ankestyrelsens undersøgelser viser et generelt billede af, at der er stor usikkerhed omkring magtanvendelser, og at der er langt imellem de kommuner, som følger lovens bogstav til punkt og prikke, hvis de overhovedet findes.

Ankestyrelsens principafgørelser ligger i en elektronisk database, hvor det er nemt at søge på emneord. Men som nævnt er der kun udarbejdet ganske få principafgørelser på magtanvendelsesområdet, dette på trods af, at Ankestyrelsen modtager klager om magtanvendelse indenfor samtlige bestemmelser i kapitel 24.

Hvorfor er Ankestyrelsen så tilbageholdende med at offentliggøre deres afgørelser inden for dette område, og heller ikke var indstillet på at give aktindsigt i 23 af deres afgørelser om magtanvendelse iht. Servicelovens § 126?

¹²⁸ Praksistjek 2018 s 48

¹²⁹ Magtanvendelse over for voksne s 282

¹³⁰ Magtanvendelse over for voksne s 286

¹³¹ Praksistjek 2018 s 50

Det vides ikke, men det kan måske handle om, at der i de enkelte klager er helt individuelle og særlige forhold, som gør sig gældende, og derved ikke kan bruges som generel retningslinje for kommunerne.

Da principafgørelser netop bruges til at ensrette kommunernes sagsbehandling, er det problematisk, at Ankestyrelsen ikke på dette område er bedre til at sætte en kurs.

Principafgørelse 21-17 om flytning af en hjerneskadet mand er en af de få afgørelser fra Ankestyrelsen, som direkte nævner omsorgssvigt ved ikke at yde den nødvendige omsorg med magt. I dette tilfælde handlede det om psykisk omsorg ved, at pågældende blev isoleret i sit botilbud, da han ikke matchede de øvrige beboergruppe.

I de øvrige afgørelser iht. § 129 vurderede Ankestyrelsen, at det ikke var udelukket, at nuværende tilbud kunne tilrettes f.eks. ved yderligere personale ressourcer, så det ikke var nødvendigt at gennemtvinge en flytning med magt.

Eva Naur problematiserer i Ugeskrift for Retsvæsen U.2016B.90 den juridiske kvalitet af nogle af de svar, som er offentliggjort i Ankestyrelsens hotline. Selv om disse svar ikke har retskildeværdi, har de alligevel en vis betydning for de sagsbehandlere, som har fremsendt spørgsmål og andre, som måtte læse dem, da Ankestyrelsen er den højeste administrative klageinstans.¹³²

I afsnit 5.2.2 er forsøgt vist, at Ankestyrelsens svar i den nu nedlagte hotline ikke altid præcise. Ofte bruges formuleringen ”vores umiddelbare opfattelse” og ”formentlig”, samtidig med, at Ankestyrelsen som standardafslutning tager forbehold for deres svar, da de alene kan svare ud fra de i spørgsmålet givne oplysninger.

Der findes dog eksempler på klar besvarelse f.eks. i besvarelsen om babyalarmer i spørgsmål 3, hvor Ankestyrelsen svarer, at der ikke er hjemmel i § 125 til overvågning i form af babyalarmer. Et rimeligt klart svar er besvarelsen af spørgsmål 7, om man må undlade at skrive navn på personalet ved indberetning af magtanvendelse iht. § 126, hvor der svares, at Ankestyrelsens umiddelbare opfattelse er, at når skemaet indeholder en rubrik til at notere navne på de involverede, så skal navnene fremgå. Selv om Ankestyrelsen skriver, at det er deres umiddelbare opfattelse, synes svaret brugbart, fordi det er logisk.

Dette spørgsmål bekræfter i øvrigt, at magtanvendelse nogen steder er tabubelagt, hvilket må være begrundelsen for ønsket om at skjule, hvem der havde foretaget en indberettet magtanvendelse.

Besvarelsen af spørgsmål 2 om at det er personalet, der træffer afgørelsen om magtanvendelse og ikke kommunalbestyrelsen, svarer til praksis, men er ikke det, som fremgår af lovteksten i § 126.

Besvarelsen af spørgsmål 5 om hvem der skal give borgeren klagevejledning i forbindelse med magtanvendelse efter § 126 er upræcis, Svaret fra hotlinen er, at det er kommunens forpligtelse,

¹³² U.2016B.90 s 1

men problemstillingen er, hvem i kommunen som er ansvarlig herfor; er det den involverede medarbejder, lederen af tilbuddet eller skal klagevejledningen komme fra myndigheden, når det fremgår, at der ikke skal træffes en reel myndighedsafgørelse. Dette gives der ikke svar på, udover at det er op til kommunen selv at beslutte.

For at vise problemstillingen ved de snævre magtanvendelsesbestemmelser er spørgsmål 1 om at fratage en beboer sin telefon medtaget. Der er ingen tvivl om, at der er tale om et indgreb i selvbestemmelsesretten, men indgrebet ligger uden for Servicelovens bestemmelser, og derfor ser Ankestyrelsen sig ikke i stand til at tage stilling til det.

Det er mange dagligdagsproblematikker i arbejde med psykisk handicappede, hvor personalet foretager indgreb i selvbestemmelsesretten, det kan f.eks. som nævnt være fratagelse af telefon, men også administration af økonomi, begrænsning af adgang til mad og lignende. Disse indgreb er ikke beskrevet i kapitel 24, som oplister den magtanvendelse, som er tilladt, og ofte vil indgrebene blive anset som et pædagogisk tiltag.

På Socialstyrelsens indberetningskema 2 er et punkt, som hedder ”magtanvendelse udenfor Servicelovens bestemmelser”. Det betyder, at der også er indberetningspligt af magtanvendelse, som ikke er beskrevet i Serviceloven. Det kunne f.eks. være at fratage en borger sin telefon, men hvis personalet ikke anser forholdet som en magtanvendelse, vil der ikke ske en indberetning af indgrebet, hvilket medfører, at disse forhold ikke bliver kendt og drøftet fagligt.

Det er problematisk, at der ikke foreligger nogen vejledning i forhold til de indgreb i selvbestemmelsesretten, som ligger uden for kapitel 24, da det ifølge Ankestyrelsens svar således ikke er muligt at få indgrebet efterprøvet, i forhold til, hvorvidt det var nødvendigt, rimeligt og proportionalt. Og når Ankestyrelsen afviser at tage stilling, efterlades de handicappede i en situation, hvor de ikke har mulighed for at få deres sag prøvet, med mindre de går til domstolen, som formentlig vil afvise sagen som bagatelagtigt.

Eva Naur kommenterer i Ugeskrift for Retsvæsen Ankestyrelsens svar på spørgsmål 4 om at spærre vejen for en borger således:

”Guidning må handle om, at man peger/støtter borgeren i retning af noget, han eller hun er indstillet på at følge med til. Når borgeren udviser klar og bevidst modstand mod det, personalet forsøger at få ham eller hende til, men personalet fortsat insisterer på at styre borgerens retning og mål ved fysisk at stå i vejen eller fysisk at fastholde borgeren i en grad, så han eller hun er nødt til at følge personalets anvisninger, så kan der ikke længere være tale om »ren guidning [...] og det må så vurderes, om der er tale om indgreb i borgerens almindelige ret til selv at bestemme over personlige forhold.”¹³³

¹³³ U.2016B.90 s 3

Hun skriver videre, at:

*”I det omfang personalet forsøger at forhindre borgeren i at komme derhen, hvor borgeren har udtrykt vilje om at komme hen, kan det ikke kaldes guidning. Dette uanset om personalet uden fysisk magt forsøger at dirigere borgeren derhen, hvor personalet ønsker det. I overgangen mellem guidning og indgreb i selvbestemmelsesretten er der en vis mulighed for, at personalet kan forsøge kortvarigt at bremse en borger med det formål at overtale ham eller hende til at vælge en anden løsning eller anden retning, iføre sig egnet overtøj eller lignende, men det er vigtigt at holde sig for øje, at denne opbremsning kan udvikle sig til et indgreb i bevægelsesfriheden.”*¹³⁴

Ovenstående viser den svære balance mellem en pædagogisk tilgang og magtanvendelse. De nuværende regler tager udgangspunkt i, at der er tale om magtanvendelse, når borgeren gør modstand, så spørgsmålet er, hvor vedholdende en såkaldt guidning kan være, før der bliver tale om et indgreb i selvbestemmelsesretten og derved magtanvendelse.

Udgangspunktet må være, at det er et indgreb, hvis borgeren gør fysisk modstand, som det også fremgår af Eva Naurs artikel.

De indberetninger, som fremgår af afsnit 5.3, beskriver forskellige situationer, hvor der af personalet er truffet afgørelse om magtanvendelse iht. § 126.

Der er i afsnittet skrevet et resume af hændelsen, men som det fremgår af de vedlagte bilag, fremgår der ikke meget yderligere information på indberetningsskemaerne.

I nr. 1, situationen med toget, har indberetningen modstridende oplysninger, da det fremgår, at magtanvendelsen sker i toget foran flere passagerer, men personalet vil med magtanvendelsen forebygge, at borgeren springer ud foran et tog, men hvordan kan borgeren hoppe ud foran et tog, hvis han befinder sig inde i toget? Det burde forvaltningen havde spurgt nærmere ind til i forbindelse med sagens behandling.

Der er en reel risiko for, at forholdet beskrives unuanceret og alene ud fra medarbejderens perspektiv, hvilket gør, at det er nødvendigt for forvaltningen at forsøge at få en objektiv beskrivelse af forholdet. Dette vil måske også medvirke til en faglig refleksion hos medarbejderen.

Forudsætningen for korrekte vurderinger og afgørelser fra myndigheden er, at de pågældende medarbejdere i forvaltningen har et indgående kendskab til det retlige grundlag. De skal være uddannet til at varetage opgaven, herunder kunne yde råd og vejledning til udfører, så myndighedens afgørelser kan støtte til refleksion og faglig udvikling hos personalet, hvorved antallet af fremtidige magtanvendelser kan reduceres.

¹³⁴ U.2016B.90 s 4

En problemstilling i forbindelse med sagsbehandling af magtanvendelser kan være, hvis kompetencen alene er delegeret til én myndighedssagsbehandler, og denne opgave blot er en opgave blandt mange, som skal klares. Det kan have konsekvenser for både sagsbehandlingstiden og kvaliteten af afgørelserne.

I dag har flere kommuner valgt at nedsætte et magtanvendelsesudvalg, bestående af en jurist, pædagog og en sagsbehandler. Det betyder et løft i opgaveløsningen, da juristen kender lovkravene og sikrer, at sagen er tilstrækkeligt belyst for at det kan vurderes, hvorvidt betingelserne er opfyldte. Pædagogen kan rådgive i forhold til socialpædagogiske tiltag for at undgå fremtidige magtanvendelser, og sagsbehandleren kan herefter udfærdige en korrekt og fyldestgørende afgørelse.

Lovgiver har valgt ikke at kriminalisere overtrædelse af magtanvendelsesreglerne. Det kan skyldes et man ikke ønsker at sanktionere et værdigrundlag, som handler om at undgå omsorgssvigt, og alene såfremt den fysiske magt tangerer vold, vil forholdet kunne være strafbart iht. Straffelovens bestemmelser. Omvendt kan det også skyldes, at lovgiver er helt bevidst om de gråzoner, som personalet til daglig færdes i, og at lovgiver har en forventning til, at det ledelsesmæssige tilsyn vil opfange, hvis der er brug for at gribe ind overfor unødige magtanvendelser.

Selv om der ikke er sanktionsregler, sker der alligevel en del magtanvendelser, som ikke bliver registeret. Dette skyldes som nævnt for det første, at det ikke er al magtanvendelse, som personalet anser for magt, for det andet, er der som nævnt en tabuisering af magt, da det for nogen er et nederlag ikke at kunne løse deres opgave pædagogisk, og for det tredje opleves kravet om registrering som formynderisk og tidskrævende.

Problemstillingen ved manglende registrering kan være, at de psykisk handicappede derved ikke får den beskyttelse, som loven tilsigter. Et andet problem kan være, at der ikke sker en faglig udvikling og vidensdeling i forhold til de problemstillinger, som personalet oplever i forbindelse med magtanvendelser.

Løsningen på dette kunne være yderligere uddannelse af personalet i magtanvendelser for at nedbryde tabuet ved at vægte omsorgen i magten, og at sørge for de nødvendige personaleressourcer til at yde en nærværende socialpædagogisk omsorg.

5.5 Delkonklusion

Dokumentaren om forholdene på Strandvænget viser, at reglerne i sig selv ikke beskytter de handicappede mod magtmisbrug.

Derfor er det vigtigt, at alle, som arbejder med psykisk handicappede, kender til magtanvendelsesreglerne, og at de lever op til gældende lovgivning.

Dette forudsætter, at lovgivningen er klar og forståelig, hvilket også er lovgivers intention, men beskrivelser fra praksis viser, at reglerne opleves komplekse og upræcise, hvilket giver en stor usikkerhed i forhold til, hvornår det er i orden at anvende fysisk magt for at undgå omsorgssvigt.

Det er forsøgt i kapitel 5 at beskrive praksis både i forhold til, hvordan nuværende regler håndteres, men også hvilke problemstillinger såvel myndighed som personale i tilbuddene oplever i forbindelse med magtanvendelsesreglerne.

Det fremgår, at der mangler information og uddannelse af personalet. Det fremgår endvidere, at flere oplever, at fysisk magt er tabubelagt, andre ser det som ”almindelig sund fornuft”, men de kalder det ikke magt men en pædagogisk tilgang. Det betyder, at der ikke sker en reel efterbearbejdning af magtanvendelsen til fælles læring.

Fordi reglerne er upræcise, opstår der mange gråzoner, og det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår sagen er tilstrækkelig oplyst for at kunne dokumentere, at der er nærliggende risiko for væsentlig personskade, eller hvornår det er dokumenteret, at formålet ikke kunne opnås ved pædagogisk indsats.

Det er ikke muligt at undgå magtanvendelser, når der arbejdes med psykisk handicappede, men det er vigtigt, at fysisk magt altid er sidste udvej.

Der findes personale som i praksis arbejder efter lovens intention og lever op til disse, men der findes også, som beskrevet i ovenstående, personale, som ikke gør. Det er selvfølgelig sidstnævnte, som er interessante, idet der bør ses på, hvorfor sidstnævnte ikke følger loven, og hvordan dette kan ændres.

En af måderne for at få flere til at leve op til gældende ret er at indrette reglerne, så de er anvendelige i praksis.

I næste kapitel vil den kommende magtanvendelseslov blive beskrevet, og der vil være en diskussion af, hvorvidt ændringerne imødekommer nogle af de problemstillinger, som er beskrevet i dette kapitel.

6 Lovændring om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten

Netop som dette speciale blev påbegyndt, fremsatte Børne- og Socialministeren lovforslag L156 Forslag til lov om ændring af lov om Social Service, lov om almene boliger m.v. (Ændrede regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt indførelse af mulighed for målretning af botilbud til unge og kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger).

Lovprocessen har løbende kunne følges fra fremsættelse af lovforslag L156 den 6. februar 2019 til 3. behandling og vedtagelse den 23. april 2019 som Lov nr. 498 af 1. maj 2019 med ikrafttræden 1. januar 2020.

Det er alene den del af loven, som handler om magtanvendelser, som inddrages i dette kapitel. De væsentligste ændringer beskrives i afsnit 6.1, og en nærmere analyse og diskussion af disse ændringer vil fremgå af afsnit 6.2.

Det fremgår af ”Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet” (Servicelovens kapitel 24) at:

*”Reglerne først og fremmest skal sikre respekten for borgernes grundlæggende rettigheder, ”¹³⁵
og at ”disse rettigheder står overfor kommunens lovgivningsmæssige forpligtelse til at sikre omsorg, værdighed og tryghed for de borgere, som ikke kan tage vare på sig selv.”¹³⁶*

Det fremgår ligeledes, at de nuværende regler af personalet opleves som en barriere, og at det er uklart for personalet, hvad de må som følge af omsorgsplikten i Servicelovens § 82, og hvornår der er tale om indgreb i selvbestemmelsesretten.¹³⁷

Formålet med ændring af magtanvendelsesreglerne var således også at forenkle og præcisere reglerne, så de er anvendelige i den dagligdag, som medarbejderne har.¹³⁸

Der afsættes kr. 5,9 mio. i perioden 2019-2022 til understøttelse af kendskabet til og implementeringen af ændringerne.¹³⁹

Det fremgår af lovforarbejderne, at en ny magtanvendelsesbekendtgørelse træder i kraft samtidig med loven.¹⁴⁰ Denne foreligger ikke på nuværende tidspunkt, og derfor kan der alene tages udgangspunkt i lov og lovforarbejder ved beskrivelse og vurdering af den kommende lovændrings betydning.

6.1 De kommende ændringer

Lov nr. 498 af 1. maj 2019 medfører såvel en ændring af ordvalget i udvalgte bestemmelser i og en ændring af indholdet af bestemmelserne.

¹³⁵ Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet (Servicelovens kapitel 24) s 1

¹³⁶ Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet (Servicelovens kapitel 24) s 1

¹³⁷ Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet (Servicelovens kapitel 24) s 1

¹³⁸ Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet (Servicelovens kapitel 24) s 3

¹³⁹ Aftale om satspuljen på børne- og socialområdet 2019-2022 s 8

¹⁴⁰ Lovbemærkninger L156 s 20

Begreberne værdighed og tryghed indføres med den nye lovgivning ved indsættelse af § 124, stk. 2, hvoraf det fremgår at ” [...] *alene må ske for at sikre personens omsorg, værdighed og tryghed* [...]”.¹⁴¹

Derudover indføres hjemmel til magt som følge af hensynet til fællesskabet, hvilket sker i fortsættelse af § 124, stk. 2 [...] *eller tilgodese hensynet til fællesskabet på bo- eller dagtilbuddet eller hensynet til andre.*”¹⁴²

Persongruppen er fortsat personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktions-nedsættelse, men personkredsen bliver udvidet ved, at ordlyden i § 124a ændres

fra ”Bestemmelserne i §§ 124-137 gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp **samt** socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87[...]”

til ”Bestemmelserne i dette kapitel gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp **eller** socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87[...]”

Det betyder, at borgeren, som lovgivningen er nu, skal modtage **både** personlig, praktisk og socialpædagogisk bistand, hvorimod det fremover vil være tilstrækkeligt, at borgeren **enten** modtager hjemmehjælp **eller** socialpædagogiske bistand.

Derudover opdeles persongrupperne i flere kapitler.

Kapitel 24 skal gælde alle med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.¹⁴³

Ifølge § 136 er personkredsen for kapitel 24a ”personer, hvor funktionsnedsættelsen **ikke** er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse”, hvilket ifølge lovforslaget er f.eks. personer med udviklingshæmning.¹⁴⁴

Personkredsen for kapitel 24b er ifølge § 136b er ”personer, hvor funktionsnedsættelse **er** en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse”. Som tidligere nævnt i kapitel 4 dækker begrebet erhvervet og fremadskridende mental svækkelse over f.eks. demente.¹⁴⁵

Af lovforslaget fremgår ikke en nærmere begrundelse for denne opdeling udover ”[...] *et ønske om at gøre magtanvendelsesreglerne tydeligere end de er i dag.*”¹⁴⁶

¹⁴¹ Lovforslag L156 § 124, stk. 2

¹⁴² Lovforslag L156 § 124, stk. 2

¹⁴³ Lovbemærkninger L156 s 49

¹⁴⁴ Lovbemærkninger L156 s 33

¹⁴⁵ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018 kapitel 11 pkt. 58

¹⁴⁶ Lovbemærkninger L156 s 50

I hørings svar har ministeriet uddybet dette: ”De områder, hvor det foreslås at indføre forskellige regelsæt, afspejler således en vurdering af, at rammerne for indgreb i selvbestemmelsesretten på visse punkter bør være forskellige afhængigt af, om den funktionsnedsættelse, som ligger til grund for indgrebet, som udgangspunkt forventes at være uændret over længere tid, eller om der er tale om en erhvervet og fremadskridende lidelse, som forventes at forværres gennem hele borgerens levetid,”¹⁴⁷ hvilket ikke giver en nærmere afklaring af behovet for denne differencering. Det fremgår alene, at der bør være en forskel, men ikke begrundelsen herfor.

I den kommende § 136e i kapitel 24b om tryghedsskabende velfærdsteknologi anses anvendelsen af denne form for overvågning ikke for magtanvendelse i forhold til demente, hvis den pågældende person (eller dennes værge eller fremtidsfuldmægtige) ikke modsætter sig. Det betyder, at der ikke skal ske registrering eller indberetning af anvendelsen, og at der ikke er tale om nogen form for tidsbegrænsning.

I § 128b i kapitel 24a skal være tale om risiko for væsentlig personskade for, at der i en afgrænset periode kan gives tilladelse til tryghedsskabende velfærdsteknologi. Dette på trods af, at nogle i personkredsen for kapitel 24a har et funktionsniveau svarende til f.eks. et 2-årigt barn, og hvor der ikke er udviklingspotentialer.

§ 124b Fysisk guidning

Den nye bestemmelse § 124b i kapitel 24 er en af de største ændringer af gældende regler med muligheden for ”fysisk guidning”, hvor en medarbejder må tage fysisk fat i en borger og guide vedkommende væk fra en situation, hvor borgeren enten selv er i fare, er til fare for andre eller hvis borgeren er til gene for andre i fællesskabet.

Fysisk guidning flyttes fra nuværende vejledning til selve loven. I vejledningens punkt 8 fremgår, at ”hvis man kan motivere en person til at deltage i en aktivitet eller afstå fra en handling ved at vise vej, tage i hånden, gå bagved og berøre personens ryg etc., er der ikke tale om magtanvendelse, sådanne anvisninger er hjemlede i § 82 om omsorgspligt.”¹⁴⁸ Det er samme formulering, som anvendes i bemærkningerne til lovforslaget.

Det fremgår ligeledes af nuværende vejledning pkt. 17, at det falder uden for magtanvendelsesreglerne og inden for omsorgspligten ”at bede - og om nødvendigt ved almindelig kropsstøtte føre – en borger med svær demens eller udviklingshæmning ud fra en anden beboers bolig i en situation, hvor vedkommende er uønsket.” Der vil dog være tale om magtanvendelse, såfremt borgeren modsætter sig at blive ført.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Kommenteret hørings svar L156 s 5

¹⁴⁸ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018

¹⁴⁹ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018

Fysisk guidning kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. være at lægge en arm om skulderen af en borger for at angive, at man ønsker, at personen skal følge med, eller at tage borgerens hånd og føre borgeren med sig.¹⁵⁰

Det understreges i § 124b, stk. 2 i kapitel 24, at den fysiske guidning ikke må indebære fastholdelse,

Hensynet til fællesskabet genindføres fra Bistandsloven, som beskrevet i afsnit 4.1.

De fysiske guidninger skal ikke registreres eller indberettes.

Det fremgår af Servicelovens § 133, stk. 1, at der kan klages til kommunalbestyrelsen over en fysisk guidning.¹⁵¹

I bemærkninger til lovforslaget blev det foreslået, at det direkte burde fremgå af lovteksten, at fysisk guidning ikke kunne anvendes, når borgeren gør modstand, men ministeriet finder det tilstrækkeligt, at dette fremgår tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget.¹⁵²

§ 124c Afværgehjælp

En anden stor ændring af gældende ret er den nye bestemmelse om tilladt magt for at beskytte værdier.

Tidligere har der alene været hjemmel til at fastholde og føre, såfremt der var risiko for personskade, med lovændringen i § 124c om afværgehjælp skabes hjemmel til, at personalet må fastholde og føre for at undgå ødelæggelse af indbo og andre værdier.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der skal tages højde for den økonomiske værdi eller affektionsværdien af det materielle gode, der er ved at blive ødelagt, og proportionalitetsprincippet skal iagttages.¹⁵³

Afværgehjælp er fastholdelse som i den nuværende § 126, hvor der er tale om en akut situation, som kræver handling, og derfor er der ikke krav om en forudgående godkendelse, da lovgiver anser indgrebet som faktisk forvaltningsvirksomhed.¹⁵⁴

Anvendelse af afværgehjælp skal efterfølgende registreres og indberettes.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Lovbemærkninger L156 s 36

¹⁵¹ Lovbemærkninger L156 s 36

¹⁵² Kommenteret høringsnotat L156 s 13

¹⁵³ Lovbemærkninger L156 s 13

¹⁵⁴ Lovbemærkninger L156 s 37

¹⁵⁵ Lovbemærkninger L156 s 46

§§ 124d og 136d Fastholdelse m.v.

Bestemmelsen om fastholdelse iht. Serviceloven § 126 flyttes til § 124d, og formuleringen ændres fra ” [...] nærliggende risiko for væsentlig personskade.”

til ” [...] når personen udviser en adfærd, der er til fare for den pågældende selv eller andre.”

Det kan undre, at det ikke fremgår, at § 126 herefter ophæves, som følge af bestemmelsen iht. § 124d.

Ændringen sker med den begrundelse, at ” [...] ministeriet det ikke hensigtsmæssigt, at det kun er i situationer, hvor der er nærliggende risiko for væsentlig personskade, at der kan gribes ind, da det også kan være nødvendigt for at varetage omsorgspligten over for borgerne at gribe ind i situationer, hvor der er fare på færde, selvom denne fare ikke indebærer væsentlig personskade.”¹⁵⁶

Endvidere ændres formuleringen fra § 126 om, at det er kommunalbestyrelsen, som kan træffe afgørelsen til i § 124d til, at ”Personalet kan fastholde, tilbageholde eller føre en person,” hvorved kompetencen lovgivningsmæssigt flyttes fra myndighed til udfører, hvilket svarer til praksis i dag, da det som tidligere nævnt er personalet, som i den konkrete situation træffer afgørelsen om magtanvendelsen. Begrundelsen herfor er, at indgrebet, som ved afværgehjælp, har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed.¹⁵⁷

Dette fremgår dog allerede i den nuværende vejledning pkt. 42, at ”Beslutning om fastholdelse efter § 126 træffes på stedet af det personale, der er til stede, når en situation opstår. Ved et akutindgreb foreligger der ikke formelt en myndighedsafgørelse, men det pågældende personale har truffet en afgørelse på myndighedens vegne.”¹⁵⁸

Der indføres hjemmel til domstolsprøvelse i § 124d, stk. 2, hvilket må skyldes en holdningsændring hos lovgiver om, at fastholdelse og føren har karakter af frihedsberøvelse.¹⁵⁹ Dette er tidligere blevet påpeget af Henrik Zahle, som beskrevet i afsnit 4.4.

Der indføres hjemmel i § 136d til at fastholde, tilbageholde og føre en person med meget grænseoverskridende eller konfliktskabende adfærd, når det er nødvendigt for at sikre en eller flere andres tryghed, værdighed og sikkerhed. Placering af denne hjemmel i 136d betyder, at denne mulighed alene er gældende over for demente omfattet af personkredsen i kapitel 24b.

¹⁵⁶ Lovbemærkninger L156 s 14

¹⁵⁷ Lovbemærkninger L156 s 37

¹⁵⁸ Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018

¹⁵⁹ Lovbemærkninger L156 s 38

§§ 136a og 136c Fastholdelse i hygiejnesituationer

Listen over hygiejnesituationer vil blive udvidet, så den afspejler behovet i praksis,¹⁶⁰ men omfanget af udvidelsen vil fremgå i en kommende bekendtgørelse.¹⁶¹

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at der vil ske en udvidelse af godkendelsesperioden fra 3 måneder med et max på 6 måneder, og hvor det ikke var muligt at søge om yderligere forlængelse,

til fremover en godkendelsesperiode på op til 12 måneder, og hvor der åbnes op for muligheden for forlængelse i en kommende bekendtgørelse.¹⁶²

§ 136a gælder for demente og § 136c handler om den øvrige persongruppe.

§§ 128a, 128b samt 136e Tryghedsskabende velfærdsteknologi

I den kommende lovgivning udvides muligheden for anvendelse af velfærdsteknologi.

Tryghedsskabende velfærdsteknologi dækker over tekniske hjælpemidler, som kan bruges som supplement i varetagelsen af omsorgspligten.

Af § 128a fremgår, at der nedsættes et udvalg, som skal undersøge, hvilke former for overvågningsteknologi som lovligt skal kunne anvendes efter Servicelovens bestemmelser. Denne bestemmelse træder som den eneste i kraft allerede 1. juli 2019, da dette udvalgsarbejde skal danne grundlag for den endelige udformning af bekendtgørelsen vedr. anvendelse af teknologi i omsorgen.

Med udvidelsen lægges der op til at bruge tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger til at registrere bevægelser/fald i borgerens egen bolig. Det gælder f.eks. ringemåtter og sensorgulve,¹⁶³ hvilket vil sige overvågning, der, som nævnt i afsnit 4.2, ikke er hjemmel til i nuværende lovgivning.

Ministeriets begrundelse herfor er, at den teknologiske udvikling gør det muligt at yde en bedre omsorg ved brug af teknologien, og at nuværende snævre lovgivning begrænser denne mulighed.¹⁶⁴

Hjemlen opdeles hhv. i kapitel 24a § 128b hvor det gælder, at der kan gives tilladelse til anvendelse af velfærdsteknologi, når der er risiko for personskade.

For personkredsen i kapitel 24b § 136e gælder, at teknologien kan anvendes som led i omsorgen for at sikre personens tryghed, værdighed og omsorg. Dette kan gøres uden at søge tilladelse,

¹⁶⁰ Lovbemærkninger L156 s 51

¹⁶¹ Lovbemærkninger L156 s 52

¹⁶² Lovbemærkninger L156 s 52

¹⁶³ Lovbemærkninger L156 s 17

¹⁶⁴ Lovbemærkninger L156 s 16

såfremt borgerne ikke gør modstand. Hvis borgeren gør modstand, kan der søges om tidsubegrænset tilladelse.¹⁶⁵

§ 128c Aflåsning af døre og vinduer

Den nuværende hjemmel til særlige døråbnere fortsætter uændret i den kommende § 125, stk. 1 og 2, de særlige døråbnere er ikke aflåsning, men som nævnt i afsnit 4.2 en forsinkelse af borgerens mulighed for at forlade boligen.

Der gives med den kommende lovændring i § 128c hjemmel til låsning og sikring af yderdøre og vindue i en afgrænset periode, når der er risiko for, at beboeren vil forlade boligen, og at der derved opstår risiko for, at vedkommende udsætter sig selv eller andre for fare.

Af forarbejderne fremgår, at begrundelsen til at indføre hjemlen til aflåsning skyldes en del sager i medierne i 2018, hvor pårørende til personer med udviklingshæmning var bekymret for sikkerheden for de handicappede, fordi det ikke var muligt at forhindre dem i at forlade botilbuddet med risiko for at komme til skade. Det vurderes, at den nye hjemmel vil kunne sikre beboerens sikkerhed og tryghed.¹⁶⁶

Det understreges i bemærkningerne, at *dørlåsning m.v. ikke får karakter af frihedsberøvelse, og derfor bør der ikke gives hjemmel til at låse døren mellem beboerens egen bolig og tilbuddets indendørs fællesarealer.*¹⁶⁷

Der gives hjemmel til, at pårørende, fremtidsfuldmægtige, værge eller anden repræsentant kan klage over afgørelsen om aflåsning jf. § 133, stk. 3, men det fremgår af lovbemærkningerne, at der ikke gives hjemmel til at påklage en afgørelse om afslag på aflåsning af døre, men alene hvis der træffes afgørelse om aflåsning. Dette skyldes, at det er selve indgrebet, der kan påklages.¹⁶⁸

Som følge af den nye § 124d fastholdelse og føren og § 128c om aflåsning af døre og vinduer ophæves den tidligere § 127 om tilbageholdelse i boligen.

Der skabes ikke hjemmel til domstolsprøvelse ved aflåsning af yderdøre. Det kan skyldes, at det af bemærkningerne fremgår, at der altid skal være en uaflåst dør til boligen, og at der ikke er hjemmel til at låse døren mellem bolig og fælles arealer,¹⁶⁹ hvorved det ikke vurderes, at der er tale om frihedsberøvelse.

¹⁶⁵ Lovbemærkninger L156 s 57

¹⁶⁶ Lovbemærkninger L156 s 18

¹⁶⁷ Lovbemærkninger L156 s 18

¹⁶⁸ Lovbemærkninger L156 s 45

¹⁶⁹ Lovbemærkninger L156 s 42

§ 136f Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

Serviceovens nuværende § 129, stk. 2, som omhandler flytning af demente, flyttes til § 136f i kapitel 24b.

En teknisk ændring i bestemmelsen er, at Statsforvaltningen, som tidligere nævnt er nedlagt og erstattet af Familieretshuset. Denne ændring fremgår dog ikke af den nye lovtekst, hvilket må være en fejl.

6.2 Diskussion af ny lovgivnings formål og effekt.

Spørgsmålet er, om denne lovændring imødekommer de problemstillinger, som opleves i praksis og som er beskrevet i forrige kapitel, og om reglerne bliver mere klare og præcise med den nye lov.

Formålet med magtanvendelsesbestemmelserne er, ifølge lovforarbejderne, fortsat at begrænse anvendelsen af magt, men den nye lovgivning udvider muligheden for lovlig magtanvendelse.

Der har fra politisk side været lydhørhed for det personale, som står med magtanvendelser i hverdagen, så der nu skabes juridisk hjemmel til flere former for magtanvendelse i praksis. Derved bringes lovgivningen måske mere i tråd med praksis.

Betyder det reelt, at det er praktikerne, som skaber rammerne for loven og ikke lovgiver, som sætter rammerne for praktikerne?

Det kunne være nærliggende at mene, da lovændringen kommer som følge af 2 praksisundersøgelser, hvoraf det fremgår, hvilket problemstillinger praktikerne oplever, omvendt fungerer lovgivningen bedst, når den giver mening for de berørte medarbejdere.

Den kommende lovændring vurderes fortrinsvis at imødekomme et ønske fra personalet om en lempelse af reglerne, da de har følt sig begrænset af hidtidig lovgivning i forhold til at opfylde deres omsorgsforpligtelse.

Et formål med ændringen er at gøre lovgivningen mere klar og præcis, da bl.a. praksisundersøgelserne viste, at personalet er i tvivl om, hvornår der er hjemmel til magtanvendelse, det gælder både for udfører og myndighed.

Spørgsmålet er, om den nye lov styrker de handicappedes retssikkerheden, hvilket der ikke er noget, der tyder på.

Der indsættes nye regler om indgreb i selvbestemmelsesretten uden registreringspligt, men hvor der på papiret gives klageadgang. Hvis ikke forholdet er registeret, kan det blive vanskeligt for borgeren at få sagen påklaget, da der ikke foreligger nogen form for dokumentation for indgrebet.

Der er heller ikke noget, der tyder på, at kommunerne kommer til at have en mere ensartet sagsbehandling af magtanvendelserne, hvilket også er et retssikkerhedsmæssigt problem.

Den nye lov ændrer ordlyden af flere bestemmelser, f.eks. hvor der tidligere skulle være tale om risiko for væsentlig personskade enten for borgeren selv eller andre, bliver det fremover muligt at anvende magt, hvis der er fare for borgeren eller andre. Fare er et meget ukonkret ord i forhold til væsentlig personskade.

Der formodes at være flere farefulde situationer end situationer, hvor der er nærliggende risiko for væsentlig personskade.

At det også med den nye lovgivning bliver muligt at anvende fysisk magt for at sikre borgerens tryghed og værdighed, er udtryk for lovgivers ønske om at imødekomme de ansattes (og pårørendes) værdisæt.

De nye lovregler, om at borgeren kan fjernes fra et sted ved brug af fysisk magt for at kunne beskytte værdier, medfører, at der åbnes op for øget anvendelse af magt hvor beskyttelsen tidligere alene gjaldt for mennesker.

Opbygningen af de nye bestemmelser om magtanvendelse er uoverskuelig.

Her tænkes bl.a. på opdelingen med underbestemmelser a-f til de enkelte bestemmelser, f.eks. 128b om velfærdsteknologi og § 128c om aflåsning af døre. Her er der reelt tale om 2 forskellige former for magtanvendelse, men de samles alligevel under en paragraf.

Det virker ikke logisk, at ny lovgivning om velfærdsteknologi indsættes ved nuværende bestemmelse om fastspænding med stofseler § 128 i stedet for under nuværende § 125, som omhandler alarmer og overvågning.

Alarm og pejlesystemer flyttes efterfølgende til velfærdsteknologi i hhv. § 128b og § 136e. Det fremgår endda af lovbemærkningerne, at ændring af terminologien fra ”*alarm- eller pejlesystemer*” til ”*tryghedsskabende velfærdsteknologi*” sker for at gøre begrebet bredere og for at åbne op for muligheden til at bruge nye typer for velfærdsteknologi.¹⁷⁰

Endvidere gøres lovteksten vanskelig at overskue, når magtanvendelser spredes over flere bestemmelser, som f.eks. fastholdelse i hygiejnesituationer hhv. i § 136a og § 136c afhængig af persongruppen.

Persongruppen bliver ikke præciseret i den nye lovtekst. Det hedder fortsat ”*Personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.*” Der mangler fortsat en mere konkret afgrænsning af, hvilket omfang denne funktionsnedsættelse skal have for den pågældende, og dette betyder, at det fortsat er vanskeligt for personalet at vurdere, hvorvidt borgeren er omfattet af bestemmelserne, og nu også om de i givet fald er omfattet af kapitel 24, 24a eller 24b.

¹⁷⁰ Lovbemærkninger L156 s 17

Danske Regioner foreslog i et høringssvar i forbindelse med lovforslaget at få indført en mere klar definition af begrebet ”betydelig og varigt nedsat funktionsevne”, men Ministeriets svar i forhold til dette var, at dette begreb (betydelig og varigt nedsat) er gennemgående for hovedparten af servicelovens bestemmelser om hjælp og støtte til børn, unge og voksne med nedsat funktionsevne.

171

Netop når det samme begreb ”betydelig nedsat” anvendes i flere af Servicelovens voksenbestemmelser, er der et særlig behov for at få en klar definition af, hvem der er omfattet af magtanvendelsesbestemmelserne. Persongruppen for kapitlerne 24, 24a, 24b og 24c skal have en væsentlig mere nedsat funktionsevne end i de øvrige kapitler i Serviceloven.

Der burde reelt stå ”Personer med massiv nedsat psykisk funktionsevne”, for derved at vise, at persongruppen i magtanvendelsesbestemmelserne udskiller sig markant ud fra persongruppen til de øvrige bestemmelser i Serviceloven.

Der sker en udvidelse af personkredsen ved, at borgeren ikke længere skal modtage **både** personlig, praktisk **og** socialpædagogisk bistand, men at det fremover vil være tilstrækkeligt, at borgeren er bevilget en af ydelserne. Der er flere borgere, som har betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, men som selv varetager praktiske gøremål i boligen, imens andre igen selv varetager den personlige hygiejne. Disse borgere var tidligere reelt ikke en del af målgruppen, da lovtæksten forudsatte, at den handicappede modtog støtte på alle tre nævnte områder.

Der er formentlig tale om en teknisk ændring, da det i praksis ikke er tillagt særlig vægt, om borgeren modtager samtlige ydelser, men om borgeren er placeret et sted, hvor alle ydelser var en del af botilbuddet, og at borgeren har en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.

Den valgte formulering for beskrivelse af persongrupperne gør lovtæksten meget tung og unødigt knudret.

Personer med demens betegnes som ”*Borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse*”. Konsekvensen af denne formulering bliver, at de øvrige personer i personkredsen, såsom udviklingshæmmede og hjerneskadede, betegnes som ”*Borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som ikke er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse*.”

Den kommende opdeling af persongruppen handler om diagnose i stedet for funktionsniveau. For den del af persongruppen, som lider af demens, bliver der indført en udvidet beføjelse for magtanvendelse, hvilket beskrives nærmere under de kommende punkter.

¹⁷¹ Kommenteret høringssvar L156 s 8

Det er muligt, at denne differencering er indført som følge af et særligt fokus på demente, da antallet af diagnosticerede demente er stigende og forventes at stige med ca. 7.700 nye tilfælde årligt.¹⁷²

Samtidig har mange pårørende og personale har gjort opmærksom på forskellige problemstillinger, som opstår ved pasning af de demente.

Umiddelbart ser det ud som om, at blot borgeren får diagnosen demens, så kommer de i personkredsen for kapitel 24b, men det må forudsættes, at der gælder helt de samme regler, som for den øvrige persongruppe, hvor diagnosen i sig selv ikke er tilstrækkelig, men det handler om nedsættelse af det kognitive funktionsniveau.

Hvis man anser magtanvendelseshjemlen som en mulighed for at hjælpe og beskytte borgeren, så giver det ingen mening, at demente skal beskyttes mere end andre, når det kognitive funktionsniveau er betydelig og varigt nedsat i begge tilfælde.

Der findes såvel hjerneskadede som udviklingshæmmede, som har et dårligere psykisk funktionsniveau end nogle demente, og hvorvidt funktionsniveauet forventes forværret eller ej, vurderes ikke relevant, da afgørelser om magtanvendelse skal træffes på baggrund af borgerens nuværende funktionsevne.

Magtanvendelsesreglerne bliver mere uoverskuelige ved opdelingen i forskellige persongrupper i flere forskellige kapitler i den nye lov.

Der findes, som nævnt, ikke i lovforarbejderne nogen faglig begrundelse, hverken juridisk eller pædagogisk, for at opdele persongruppen i forhold til demente og de andre i persongruppen for kapitel 24.

Det bliver alene nævnt i det kommenterede høringssvar fra ministeriet, at *”Der er bred enighed blandt aftalepartierne om, at regelændringerne på disse punkter skal afspejle og tilgodese de forskellige livssituationer og behov, der kan være for de to dele af målgruppen.”*¹⁷³

Fysisk guidning

Lovgiver har, som beskrevet i afsnit 6.1, flyttet fysisk guidning fra vejledning til lov.

Der vil stor sandsynlighed opstå en gråzone mellem ”fysisk guidning og føren” iht. Servicelovens § 124b og ”fastholdelse og føren” iht. Servicelovens § 124d (tidligere § 126).

Det fremgår, at fysisk guidning ikke er magtanvendelse, selv om det står i kapitel 24, som omhandler magtanvendelse.¹⁷⁴

¹⁷² videnscenterfordemens.dk

¹⁷³ Kommenteret høringssvar L156 s 5

¹⁷⁴ Lovbemærkninger L156 s 21

Gråzonen opstår ved, at det er medarbejderen, som i situationen skal vurdere, hvorvidt der blev holdt så fysisk fast i borgeren, at guidningen blev til fastholdelse, eller om der blot blev ”taget ved” borgeren.

Da der ikke er krav om registrering ved fysisk guidning, kan der være en bekymring for, at medarbejderen vælger at kalde det guidning og derved slippe for registrering og indberetning.

Når disse guidninger ikke skal registreres, vil de konkrete guidninger, som ligger i gråzonen, ikke fagligt blive drøftet. Det er ikke sikkert, at lederen vil få kendskab til antallet af fysiske guidninger, som foretages og derved heller ikke få muligheden for at vurdere, hvorvidt nogle af disse såkaldte guidninger reelt er fastholdelser.

Det fremgår af den kommende § 133, stk. 1, at der kan klages til kommunalbestyrelsen over en fysisk guidning,¹⁷⁵ men når ikke der er pligt til at registrere disse forhold, er det usandsynligt, at der vil blive givet klagevejledning af medarbejderen til borgeren i forbindelse med en guidning. Derfor synes bestemmelsen om klageadgang ikke at have et reelt indhold, og derved svækkes retssikkerheden for den berørte borger.

Omvendt er der i dagligdagen mange situationer, hvor en fysisk guidning af borgeren er nødvendig uden, at der behøver at være tale om hverken magt eller indgreb i selvbestemmelsesretten.

Personalet skal ikke bebyrdes med unødvendig administration og bureaukrati i forhold til deres kerneopgave, som er at yde omsorg og pleje for de handicappede borger. Dog er det vigtigt, at der er en åben dialog omkring grænsen mellem fysisk guidning og fastholdelse.

Fastholdelse mv.

Ved fjernelse af begrebet ”væsentlig personskade” sker der en lempelse, idet væsentlig personskade, som tidligere nævnt, ifølge tidligere vejledning krævede sygehusbehandling som fx brækkede lemmer, hjernerystelser, kraniebrud, tabte eller løse tænder og snitsår, hvorimod farebegrebet synes at være knapt så voldsomt.

Det fremgår af forarbejderne, at ” [...] *hvorvidt en persons adfærd er til fare for den pågældende selv eller andre vil afhænge af en konkret og individuel vurdering i den enkelte situation.* ”¹⁷⁶

Det er på nuværende tidspunkt ingen nærmere beskrivelse af, hvilke forhold, som fremadrettet skal gøre sig gældende for, at det er tilladt at anvende magt til at fastholde og føre en person. Dette vil formentlig blive beskrevet i den kommende bekendtgørelse og vejledning.

Der bliver muligt med de nye magtanvendelsesbestemmelserne at fastholde og føre demente i situationer, hvor pågældendes adfærd er grænseoverskridende eller konfliktskabende, selv om der

¹⁷⁵ Lovbemærkninger L156 s 36

¹⁷⁶ Lovbemærkninger L156 s 38

i situationen hverken er fare eller risiko for personskade. Men denne hjemmel indføres ikke for de handicappede i kapitel 24a, hvilket kan undre, da især hjerneskadede borgere kan have samme både grænseoverskridende og konfliktskabende adfærd til stor utryghed for andre. Der foreligger ingen begrundelse fra lovgiver om årsagen til denne differencering.

Afværgenhjælp

Tidligere forudsatte en lovlig magtanvendelse en risiko for personskade.

Der nu indføres hjemmel til at anvende fysisk magt for at undgå tingsskade, såfremt genstanden har en større økonomisk eller affektionsværdi.

Denne værdi vil formentlig blive uddybet en i kommende vejledning.

Denne form for magtanvendelse kræver ikke en forudgående tilladelse fra myndigheden, da der er tale om fastholdelse og føren i en akut situation.

Der skal ske både registrering og indberetning efter brug af denne bestemmelse, og derfor vil det efterfølgende blive vurderet af myndigheden, hvorvidt der var lovhjemmel til at gennemføre en magtanvendelse i den konkrete situation.

Afværgenhjælp er en helt ny lovbestemmelse, som udvider mulighederne for lovlig magtanvendelse.

Fastholdelse i hygiejnesituationer

Der ændres på formuleringen, således, at fastholdelse i hygiejnesituationer kan ske for at sikre borgerens omsorg, sikkerhed eller værdighed og ikke kun når det er absolut påkrævet for at undgå omsorgssvigt. Det vurderes dog, at mangel på omsorg, sikkerhed og værdighed dækker begrebet omsorgssvigt, så der ændres ikke på indholdet af lovbestemmelsen.

Opdelingen af fastholdelse i hygiejnesituationer i henholdsvis kapitel 24a og kapitel 24b synes at være ubegrundet.

I forhold til kapitel 24a vil der, ifølge forarbejderne, fortsat være en opstilling af muligheder for magtanvendelse i hygiejnesituationer, men denne liste udvides.

I forhold til persongruppen i kapitel 24b forventes det, ifølge forarbejderne, at listen fjernes, så det vil være op til personalet i den konkrete tilfælde at vurdere, om der er tale om en hygiejnesituation, som dermed er omfattet af bestemmelsen.

Lovgiver har været lydhør over for personalets ønske om en forlængelse af perioderne for godkendelse, hvilket betyder, at perioden kan bevilges helt op til 12 måneder og med mulighed for

forlængelse. Igen differentieres der mellem kapitel 24a og kapitel 24b, da der i forhold til demente vil kunne gives en tidsubegrænset godkendelse.

Om det skyldes at lovgiver er af den opfattelse, at alle andre har udviklingspotentiale vides ikke, men at lovgiver vægter diagnoser frem for funktionsniveau, synes at være problematisk. Det skyldes, at man derved risikerer at efterlade personalet i den situation, hvor de efter udløb af den maksimale godkendelsesperiode, vil skulle vælge mellem ulovlig magtanvendelse eller omsorgssvigt.

Tryghedsskabende velfærdsteknologi

De borgere, som befinder sig i målgruppen magtanvendelsesbestemmelserne, vil ikke være i stand til at give informeret samtykke.

Flere af de nævnte teknologier såsom sensorgulve er usynlige for borgeren. Formuleringen om, at teknologien kan anvendes hos demente, blot de ikke modsætter sig anvendelsen af denne ikke brugbar for, hvordan skal borgerne kunne modsætte sig, hvis de ikke kan se/mærke teknologien?

Det fremgår flere steder i lovbemærkningerne til lovforslag L156, at anvendelsen af teknologi vil blive uddybet i hhv. i den kommende bekendtgørelse eller den nye vejledning. Det drejer sig bl.a. om hvilke velfærdsteknologier, som fremadrettet lovligt vil kunne anvendes i varetagelse af omsorgen.

Lovgiver forsøger ved lovændringen at rette magtanvendelsesreglerne ind efter praksis, men for en vurdering af udfaldet af dette, mangler såvel ny bekendtgørelse som ny vejledning for helt at kunne klarlægge det endelige omfang og effekt af lovgivningen.

På nuværende tidspunkt har det kun været muligt at læse selve lovteksten og lovbemærkningerne, og derfor ikke muligt at se den kommende udvidelse af magtanvendelser på dette område. Dette vil først være muligt, når udvalget er færdigt med deres arbejde.

6.3 Delkonklusion

Lovændringen medfører en udvidelse af mulighederne for lovlig magtanvendelse, og med udvidelsen opstår nye gråzoner.

Lovændringen bidrager ikke til en forenkling eller præcisering af reglerne og dermed heller ikke til en reducere af den kompleksitet, som magtanvendelsesreglerne indeholder.

Som nævnt foreligger der endnu ikke hverken bekendtgørelse eller vejledning til de nye bestemmelser, hvilket gør det vanskeligt at konkludere på den endelige effekt af den nye lovgivning.

Der er flere steder i forarbejderne, hvor ministeriet direkte henviser til udtalelser fra såvel personaler og pårørende i Ankestyrelsens praksisundersøgelser, hvilket afspejles i den kommende lovgivning ved, at de problemstillinger, som er påpeget i undersøgelserne, er forsøgt imødekommet af lovgiver i den nye magtanvendelseslov.

7 Konklusion

Det fremgår af kapitel 4, hvornår der er hjemmel til at anvende magt i omsorgen, af kapitel 5 fremgår, hvorledes gældende ret anvendes i praksis og af kapitel 6 fremgår kommende lovændring af magtanvendelsesbestemmelserne.

Ifølge lovgiver er hensigten med reglerne om magtanvendelse i Serviceloven at begrænse anvendelse af magt og at styrke borgerens retssikkerhed. Det er således hensynet til borgeren, som ifølge lovgiver er formålet med reglerne.

Der er retlig svær balance mellem selvbestemmelsesretten og behovet for at sikre den nødvendige omsorg og pleje af personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

Udgangspunktet er, at psykisk handicappede har samme rettigheder som andre, problemstillingen kan opstå, når de ikke formår at håndtere disse rettigheder på en forsvarlig måde.

Magtanvendelse ikke er tilladt i omsorgen med mindre, at betingelserne i Servicelovens kapitel 24 er opfyldt. Undtagelserne til forbuddet mod magtanvendelse gælder kun for den allersvageste gruppe af handicappede, og vurderingen skal ske med baggrund i pågældendes udviklingsstadiet og dømmekraft.

Det er nødvendigt for at have mulighed for at anvende fysisk magt i forbindelse med varetagelse af omsorgen, da mangel på hjemmel kunne føre til enten ulovlige indgreb eller omsorgssvigt.

Der findes borgere med så massiv nedsat psykisk funktionsevne, at deres forståelse for egen situation er ikke-eksisterende, og derfor er der behov for, at andre kan tage ansvaret for deres trivsel og helbred ved at beskytte dem imod risiko for fare og mistrivsel.

Overtrædelse af magtanvendelsesreglerne har ingen retsfølger udover ved særlig grov overtrædelse, kan det få ansættelsesretlige konsekvenser for det involverede personale. Hvis magtanvendelsen har voldelig karakter, kan der være overtrædelse af straffelovens bestemmelser.

En kommune kan få kritik af Folketingets Ombudsmand, hvis denne finder, at reglerne ikke overholdes.

Ankestyrelsen har ligeledes ved en konkret klage muligheden for at tilkendegive, hvorvidt kommunen har overholdt reglerne.

Men hverken Ombudsmanden eller Ankestyrelsen kan sanktionere, men alene forvente, at kommunerne retter ind.

Af Grundloven fremgår retten til den personlige frihed jf. § 71 og dertil kommer menneskerettighedskonventioner, som ligeledes beskytter borgernes integritet og selvbestemmelsesret.

Borgere, som ikke kan klare sig selv som følge af betydelig nedsat psykisk funktionsevne, har krav på hjælp fra det offentlige, og af Servicelovens § 82 fremgår kommunens pligt til at varetage denne omsorg.

Det fremgår af Servicelovens § 82, at omsorgen kan ydes uden borgerens samtykke, men ikke med fysisk magt.

Det betyder, at såfremt der, for at undgå omsorgssvigt, skal anvendes magt, skal være hjemmel hertil i Servicelovens magtanvendelsesbestemmelser; og er denne magtanvendelse ikke oplistet i kapitel 24, er det ikke lovligt at gøre indgreb i borgerens ret til at frasige sig hjælpen.

For at undgå ulovlige magtanvendelser er det nødvendigt, at personalet kender til gældende ret, og at der er åbenhed omkring arbejdet med psykisk handicappede, så det ikke sker i strid med gældende ret.

Reglerne om selvbestemmelse, omsorgspligt og magtanvendelse er nært forbundet og det retlige samspil mellem dem styrker borgerens retssikkerhed.

8 Litteratur- og kildefortegnelse:

Litteratur, herunder artikler:

Brandt Irene; *Bag om lovgivningen: Reglerne om magtanvendelse – en artikelsamling*, Lederforum 2001

Clausen, Nis Jul m.fl. :*Festskrift for Hans Viggo Godsk Pedersen*, Djøf forlag Udgave 1, 2017

Dûbeck, Inger: *Personers rettigheder - Om individets fysiske og psykisk integritet, selvbestemmelsesret og identitet*, Djøf Forlag, 1. udgave, 1. oplag, 1997

Henrichsen, Carsten: *Retssikkerhed og moderne forvaltning, en retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*, Akademisk forlag, 1997

Ketcher, Kirsten: *Socialret*, Karnov, 4. udgave, 2014

Madsen Gitte og Kevin Nielsen: *Menneske, handicap og sociale tilbud*, Socialpolitisk forslag, 6. udgave, 1. oplag, 2011

Naur, Eva: *Magtanvendelse over for voksne*, Djøf-forlag 1. udgave 2015

Nielsen, H. Koldby: *Noter til lov om offentlig forsorg*, Den Sociale Højskole – København 1965

Rytter, Jens Elo: *Individets grundlæggende rettigheder*, Karnov Group 1 udgave 2013

Staffe, Aage: *Livet i Danmark 1860-1940*, Ådalen 2011

Zahle, Henrik: *Dansk Forfatningsret 3 Menneskerettigheder*, Djøf-forlag 3. udgave 7. oplag, 2010

Naur, Eva: U.2016B.90 *Ankestyrelsens rådgivning om magtanvendelse*
Juridisk analyse af Ankestyrelsens hotline-svar om magtanvendelse over for voksne, Ugeskrift for Retsvæsen, 2016

Naur, Eva: *Servicelovens magtanvendelsesregler og voksnes samtykkekompetence: Afgrænsning af personkredsen efter servicelovens § 124a*, Tidsskrift for Rettsvitenskap. 2017

Naur, Eva: *Hjælpe midler og magtanvendelse*, VISS.dk, Årgang 6, 2012

Love, bekendtgørelser vejledninger m.m.

Lovbekendtgørelse nr. 1114 af 30/08/2018 (Serviceloven)

Lov nr. 498 af 01/05/2019 *Lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love (Ændrede regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne og indførelse af mulighed for målretning af botilbud til unge og kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger)*

Lov nr. 343 af 14. maj 2003 *Lov om ændring af lov om social service - Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten – særlige døråbnere, fastholdelse og flytning*

Lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 Bistandsloven

Lov nr. 333 af 19. juni 1974 Bistandsloven

Bekendtgørelse nr. 226 af 11/03/2019 *om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter lov om social service (magtanvendelsesbekendtgørelsen til Serviceloven)*

Bekendtgørelse nr. 568 af 21. december 1979 *om magtanvendelse m. v. i institutioner for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicaps (magtanvendelsesbekendtgørelsen til Bistandsloven)*

BKI nr. 20 af 15/11/2017 *Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap*

BKI nr. 20 af 11/061953 (Bekendtgørelse angående Danmarks ratifikation af konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 med tilhørende tillægsprotokol, undertegnet i Paris den 20. marts 1952 (* 1))

Vejledning nr. 9043 af 29/01/2018 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper (magtanvendelsesvejledningen)

Vejledning nr. 10283 af 07/12/2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område

Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne, servicelovens § 67 a og kapitel 21 – herunder pædagogiske principper, 1999

Cirkulæreskrivelse nr. 19070 af 10/03/1980 om socialministeriets bekendtgørelse nr. 568 af 21. december 1979 om magtanvendelse m.v.

Lovforarbejder, herunder betænkninger m.m.

Lovforslag L156 2018/1 Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love. (Ændrede regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne og indførelse af mulighed for målretning af botilbud til unge og kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger).

Lovbemærkninger til Lovforslag L156 Forslag til Lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love

LFS195 1998/1 (ændring af Servicelovens regler om magtanvendelse)

Lovbemærkninger til Serviceloven LSF195 1998/1

LFS 229 1996/1 (Serviceloven)

Kommenteret hørings svar over L 156 forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og forskellige andre love (Ændrede regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt indførelse af mulighed for målretning af botilbud til unge og kommunal dækning af skader forvoldt af lejere i almene boliger)

Børne- og Socialministeriet: Sagsnr. 2018 - 4775 Dok.nr. 639586

Justitsministeriet: Betænkning nr. 781 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforplejning, 1976

B194 Folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af FN's konvention af 13. 2006 om rettigheder for personer med handicap

Politisk aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på handicapområdet (Servicelovens kapitel 24) af 31. august 2018.

Rapporter:

Ankestyrelsen: Ankestyrelsens praksistjek af Magtanvendelsesreglerne i serviceloven, marts 2018

Teknologisk Institut, Center for Velfærds-og interaktionsteknologi, Gaedt, Lone og Kristine Falk Pedersen: Værdien af sensorgulve på plejecentre Slutevaluering, februar 2017

Ankestyrelsen: Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens, november 2015

Socialministeriet: Rapport fra udvalget om psykisk handicappedes retssikkerhed, 1998

Folketingets Ombudsmands udtalelse:

2017-9 Væsentlige fejl ved brug af døralarmer i kommunalt botilbud

Internetsider:

”Juridisk hotline som redskab” Rammerne for magtanvendelse Ankestyrelsen
Specialkonsulent Birgitte Mohrsen 20. september 2017 Powerpoints

<http://www.demens-dk.dk/WordPress/wp-content/uploads/2013/11/Birgitte-Anne-Mohrsen-Rammerne-for-brug-af-magt.pdf>

Nina von Hielmcrone, Jens Modvig, Poul Erik Vilhelmsen, Trine Schultz: handicapforsorg i *Den Store Danske*, Gyldendal.

[http://denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/Offentlig social forsorg/handicapforsorg](http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Offentlig_social_forsorg/handicapforsorg)

Århus Stiftstidende 25.1.18

<https://stiften.dk/skanderborg/Laaste-doere-er-strid-med-loven-Socialtilsyn-varsler-skaerpet-tilsyn-med-Soelund/artikel/496491>

Tv2Fyn 21.1.19

<https://www.tv2fyn.dk/artikel/partner/tv-2/maa-ikke-laengere-laase-doeren-hos-hjerneskadet-foraelde-frygter-det-ender>

Danmarks historien – Århus Universitet

http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/social-og-fattigforsorg-i-danmark-fra-1500-1933/?no_cache=1

Ankestyrelsens hjemmeside ” Om Ankestyrelsen”

<https://ast.dk/om-ankestyrelsen>

Videnscenter for demens ”tal og statistik”

<http://www.videnscenterfordemens.dk/statistik/>

