

Udskriftsdato: 13. december 2025

KEN nr 9274 af 26/04/2018 (Historisk)

Ankestyrelsens principafgørelse 12-18 om socialtilsyn - kvindekrisecenter - selvbestemmelsesret - videoovervågning - husorden

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: 2017-3510-58142

Ankestyrelsens principafgørelse 12-18 om socialtilsyn - kvindekrisecenter - selvbestemmelsesret - videoovervågning - husorden

Principafgørelsen fastslår

Driftsherren af et tilbud kan fastsætte generelle regler, som er nødvendige for, at institutionen kan fungere ud fra formålet hermed (anstaltsanordning). Reglerne må ikke være mere indgribende, end det er nødvendigt for at få tilbuddet til at fungere.

Når der fastsættes regler, har det betydning, hvilken institution der er tale om, hvilket formål der er med reglerne, og hvor indgribende reglerne er for brugerne. Det har også betydning, om området i øvrigt er reguleret. Borgernes friheds- og menneskerettigheder kan også medføre begrænsninger i, hvilke regler der kan fastsættes.

Der kan fastsættes regler om rygning og alkohol på et kvindekrisecenter

Et kvindekrisecenter er et akut midlertidigt tilbud af kortere varighed. Der vil – i modsætning til visse andre typer af tilbud – oftere være udskiftning i tilbuddet, hvilket betyder, at mange forskellige kvinder og børn skal bo på værelserne. Det værelse, som kvinderne midlertidigt får stillet til rådighed, kan derfor ikke betragtes som kvindernes private hjem.

Der er tale om et tilbud til kvinder og børn, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Alkohol kan have været en del af problemet.

Der kan derfor fastsættes regler om ingen alkohol i tilbuddet. Der kan også fastsættes regler om, at der ikke må ryges indenfor i tilbuddet. Sådanne regler er ikke i strid med kvindernes selvbestemmelsesret.

Hvis husordensreglerne ikke overholdes, kan der efter omstændighederne ske bortvisning. Det vil dog altid afhænge af en konkret vurdering af, om en bortvisning er proportional. Ved denne vurdering skal det også vægtes, at der kan være børn involveret.

Der må ikke videoovervåges uden kvindernes samtykke

Videoovervågning, der anvendes uden samtykke fra beboerne, er magtanvendelse, der kræver hjemmel. Der er ikke hjemmel i serviceloven til at benytte videoovervågning som magtanvendelse.

Hvis et kvindekrisecenter videoovervåges, skal alle beboere samtykke hertil. Samtykket skal være frivilligt. Et manglende samtykke må derfor ikke have den konsekvens, at kvinden ikke kan tage ophold i krisecentret.

Snitflader til andre tilsyn

Det er ikke kun socialtilsynet, der fører tilsyn med kvindekrisecentre m.v. Hvert tilsyn har sine specielle opgaver og kompetencer, og socialtilsynets tilsyn skal tilrettelægges, så det så vidt mulig ikke overlapper med andre tilsyn.

Socialtilsynet fører driftsorienteret tilsyn for at sikre, at tilbuddet fortsat har den fornødne kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse.

Det er Arbejdstilsynet, der fører tilsyn med, om lov om røgfri miljøer er overholdt. Socialtilsynet har ikke kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt denne lov er overholdt. Socialtilsynet fører dog tilsyn med, om der er fastsat regler i tilbuddet, der strider mod beboernes selvbestemmelsesret.

De almindelige regler for videoovervågning findes i persondataloven og tv-overvågningsloven, som hører under Datatilsynet og politiet. Socialtilsynet kan påse, om der videoovervåges uden beboernes samtykke, da det vil være udtryk for ulovlig magtanvendelse.

Hvis socialtilsynet i forbindelse med tilsynet bliver opmærksom på uhensigtsmæssige forhold, der hører under et andet tilsyn, skal socialtilsynet gøre det andet tilsyn opmærksom på sin bekymring. Det følger af den almindelige forpligtelse for offentlige myndigheder til at følge god forvaltningsskik.

I den konkrete sag kunne socialtilsynet give et kvindekrisecenter et påbud, da der blev videoovervåget i tilbuddet uden kvindernes samtykke. Kvindekrisecentret var dog berettiget til at have regler om ingen alkohol i tilbuddet, og om at der kun må ryges udenfor. Socialtilsynet kunne derfor ikke give påbud om ændring af disse regler.

Baggrund for at behandle sagen principielt

Ankestyrelsen har behandlet sagen principielt. Det har vi gjort for at afklare, om et kvindekrisecenter kan fastsætte regler om rygning og alkohol, eller om sådanne regler er ulovlige indgreb i en beboers selvbestemmelsesret. Sagen skal også afklare, om der må videoovervåges i et kvindekrisecenter.

Reglerne

Love og bekendtgørelser

Lov om socialtilsyn (socialtilsynsloven), senest bekendtgjort i lovebekendtgørelse nr. 42 af 19. januar 2018.

- § 8, stk. 2, om påbud.

Lov om social service (serviceloven), senest bekendtgjort i lovebekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018.

- § 109 om kvindekrisecentre.
- § 125, stk. 1, om magtanvendelse

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 nr. 1231 af 13. november 2017

- § 3, stk. 1, om kontinuerlig overvågning.

Praksis

Ankestyrelsen har ikke andre principafgørelser på området.

Vejledninger

Vi har også anvendt Vejledning om socialtilsyn nr. 9300 af 30. april 2015.

- Pkt. 55-57 om snitflader til andre tilsyn.

Den konkrete afgørelse

I har klaget over socialtilsynets afgørelse om påbud. Socialtilsynet afgjorde sagen den 13. september 2017.

Ankestyrelsen har nu afgjort jeres sag.

Resultatet er:

- Socialtilsynet kunne udstede påbud med henvisning til, at der videoovervåges på tilbuddet.
- Socialtilsynet kunne ikke udstede påbud med henvisning til, at husreglerne om rygning og ingen alkohol er ulovhjemlede indgreb i selvbestemmelsesretten.
- Socialtilsynet skal behandle sagen igen for så vidt angår jeres ”Procedure for udvisitering af beboer i utide” ved stærk beruselse.

Det betyder, at vi stadfæster socialtilsynets afgørelse om påbud for så vidt angår videoovervågning.

Det betyder også, at vi ophæver socialtilsynets påbud for så vidt angår husreglerne om rygning og alkohol.

Det betyder videre, at vi hjemviser sagen til vurdering af, om der er grundlag for at udstede påbud i forhold til jeres ”Procedure for udvisitering af beboer i utide”.

Socialtilsynet skal derfor forholde sig til denne del af sagen på ny. Socialtilsynet skal forholde sig til, om der er grundlag for at udstede påbud i forhold til proceduren for udvisitering ved stærk beruselse.

Socialtilsynet kontakter jer.

Begrundelse for afgørelsen

Videoovervågning

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke må videoovervåges i tilbuddet uden beboernes samtykke.

Hvad er afgørende for resultatet

Vi lægger vægt på, at socialtilsynet udsteder påbud om, at ”[d]et skal sikres, at der ikke forekommer ulovhjemlet indgreb i borgernes selvbestemmelsesret. Bestyrelsen skal sende redegørelse for hvordan det vil sikres. Redegørelsen skal endvidere indeholde en tidsplan for implementering af ændringerne. Redegørelsen skal være [socialtilsynet] i hænde, senest 1 måned efter påbuddet udstedes”. Påbuddet er blandt andet begrundet i, at det ikke er tilladt kontinuerligt at overvåge beboerne.

Vi lægger herefter vægt på jeres oplysninger om, at krisecentret er overvåget, og at man er overvåget, når man går op ad trapperne.

Vi lægger også vægt på jeres oplysninger om, at det følger af husets formål, at brugerne må underkaste sig nogle begrænsninger for at skabe sikkerhed for alle. Vi lægger derfor til grund, at kvinderne ikke frit kan vælge, om de vil videoovervåges.

Oplysningerne fremgår særligt af socialtilsynets afgørelse, jeres partshøringssvar og jeres klage.

Vi er opmærksomme på jeres oplysninger om, at der er risiko for, at en voldelig mand vil forsøge at opsøge kvinderne i krisecentret. Det er efter jeres opfattelse derfor et væsentligt element i krisecentrets virksomhed at sikre kvinderne bedst muligt og skabe tryghed for både kvinderne og personalet.

Vi er også opmærksomme på, at I følger politiets anbefalinger af et passende sikkerhedsniveau. Overvågningen er ikke rettet mod den enkelte beboer, men derimod mod potentielle udefra kommende trusler. Det er derfor jeres opfattelse, at disse begrænsninger er saglige og proportionale.

Det ændrer ikke ved resultatet, fordi det efter vores opfattelse ikke er lovligt at videoovervåge i et krisecenter, uden at beboerne har givet samtykke hertil. Vi henviser i øvrigt til vores bemærkninger under ”om reglerne”.

Om reglerne

Socialtilsynet fører driftsorienteret tilsyn med de tilbud, der er omfattet af socialtilsynets kompetence, for at sikre, at tilbuddene fortsat har den fornødne kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse.

Socialtilsynet kan, når det er nødvendigt for at sikre, at tilbuddet fortsat opfylder betingelserne for godkendelse, udstede påbud, hvis overholdelse kan gøres til en betingelse for fortsat godkendelse.

Serviceovens kapitel 24 indeholder regler om, hvilke indgreb der må foretages overfor en beboer uden samtykke, og under hvilke betingelser dette kan ske. Efter disse regler kan der i visse situationer træffes afgørelse om midlertidig anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer. Reglerne giver dog ikke mulighed for at anvende udstyr til kontinuerligt at overvåge en persons færden. Det er derfor ikke lovligt at anvende systemer, som kontinuerligt overvåger den enkelte i eller uden for boligen såsom videokameraer eller lignende.

Brugen af overvågningsudstyr er således nøje reguleret i serviceoven. Vi finder derfor, at der ikke kan fastsættes regler om, at et krisecenter videoovervåges, uden at beboerne har samtykket hertil.

Vi er på baggrund heraf enige med socialtilsynet i, at der kunne udstedes påbud herom.

Husregler om ”kun rygning udenfor”:

Sådan vurderer vi sagen

Vi vurderer, at der kan fastsættes husregler om, at der kun må ryges udenfor i jeres tilbud.

Hvad er afgørende for resultatet

Vi lægger vægt på, at I har fastsat husregler om, at der kun må ryges udenfor i haven.

Vi lægger herefter vægt på, at et kvindekrisecenter er et akut midlertidigt døgntilbud, der ikke kan betragtes som kvindernes private hjem. Det er oplyst i sagen, at den gennemsnitlige opholdslængde for beboerne på krisecentret ifølge LOKK's årsstatistik for 2015 var 45 døgn.

Vi lægger også vægt på, at kvinderne kan være ledsaget af børn. I oplyser, at der i 2016 har boet 79 kvinder og 44 børn på krisecentret.

Oplysningerne fremgår særligt af socialtilsynets afgørelse, jeres høringssvar, skema fra visitationssamtaler med gengivelse af husets regler og jeres klage.

Om reglerne

Offentlige institutioner har normalt behov for at fastsætte regler for institutionens forhold og brugen heraf, såkaldte anstaltsanordninger.

Ved vurderingen af, hvilke regler der kan fastsættes, spiller det ind, hvilken institution der er tale om, formålet med reglerne, hvor indgribende reglerne er for brugerne og øvrig regulering af området. Borgernes friheds- og menneskerettigheder kan også medføre begrænsninger i, hvilke regler der kan fastsættes.

Det har således betydning, hvilke regler der er nødvendige for, at et kvindekrisecenter kan fungere ud fra formålet hermed.

Et kvindekrisecenter er et midlertidigt tilbud af kortere varighed, og dermed ikke kvindernes private hjem. Der vil således – i modsætning til visse andre typer af tilbud – ofte være udskiftning i tilbuddet, hvilket betyder, at mange forskellige kvinder og børn skal bo på værelserne.

Vi finder på den baggrund, at jeres husregler om rygning er saglige og proportionale. Vi finder, at de nævnte hensyn i denne sammenhæng vægter tungere end kvindernes ret til selv at bestemme, om der må ryges på værelserne. Socialtilsynet kunne derfor ikke udstede påbud om, at husreglerne om rygning er et ulovhjemlet indgreb i selvbestemmelsesretten.

Vi henviser i den forbindelse også til reglerne i lov om røgfri miljøer. Her fremgår det, at den enkelte beboer på plejehjem, døgninstitutioner, botilbud og lignende institutioner kan beslutte, om der må ryges i det værelse eller den bolig, der tjener som den pågældendes private hjem. Det er dog Arbejdstilsynet, der fører tilsyn med, om lov om røgfri miljøer overholdes.

Husregler om ”ingen alkohol” og ”Procedure for udvisitering af beboer i utide”:

Sådan vurderer vi sagen

Vi vurderer, at der kan fastsættes husregler om, at der ikke må indtages alkohol i jeres tilbud.

Vi vurderer dog, at formuleringen af jeres ”Procedure for udvisitering af beboer i utide” ved stærk beruselse giver indtryk af, at der ikke foretages en konkret vurdering i den enkelte situation. Da der mangler nærmere oplysninger om, hvordan proceduren håndteres i praksis, kan vi ikke forholde os til, om der er grundlag for at udstede påbud herom.

Hvad er afgørende for resultatet

Vi lægger vægt på, at I har fastsat en regel om ”Ingen alkohol” i tilbuddet.

Vi lægger også vægt på, at et kvindekrisecenter er et tilbud om akut midlertidigt ophold til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- og samlivsforhold. Krisecentret kan derfor ikke betragtes som kvindernes private hjem.

Videre lægger vi vægt på jeres oplysninger om, at krisecentret ofte bruges af kvinder, som er flygtet fra forhold, hvor alkohol har været en del af problemet. Vi lægger i den forbindelse også vægt på, at kvinderne kan være ledsaget af børn, som kan have oplevet aggression fra en far i misbrug.

Vi finder derfor, at reglen om ingen alkohol er saglig og proportional.

Vi lægger herefter vægt på, at der ifølge ”Procedure for udvisitering af beboer i utide” sker udvisitering af beboerne uden varsel ved stærk beruselse. Der mangler dog nærmere oplysninger om, hvordan disse situationer håndteres i praksis.

Vi hjemviser derfor denne del af sagen til socialtilsynet til stillingtagen til, om der er grundlag for at udstede påbud i relation håndteringen af berusede kvinder.

Socialtilsynet skal indhente oplysninger til belysning heraf. Socialtilsynet skal herefter foreholde sig til, om der er grundlag for at træffe afgørelse om påbud.

Hvis I er uenige i socialtilsynets nye afgørelse, kan I klage til os. Hvis I ønsker at klage, skal I rette henvendelse til socialtilsynet inden fire uger efter modtagelsen af socialtilsynets nye afgørelse.

Oplysningerne fremgår særligt af ”Procedure for udvisitering af beboer i utide”, skema fra visitationssamtaler med gengivelse af husets regler og jeres klage.

Om reglerne

Offentlige institutioner har normalt behov for at fastsætte regler for institutionens forhold og brugen heraf, såkaldte anstaltsanordninger.

Ved vurderingen af, hvilke regler der kan fastsættes, spiller det ind, hvilken institution der er tale om, formålet med reglerne, hvor indgribende reglerne er for brugerne og øvrig regulering af området. Borgernes friheds- og menneskerettigheder kan også medføre begrænsninger i, hvilke regler der kan fastsættes.

Det har således betydning, hvilke regler der er nødvendige for, at et kvindekrisecenter kan fungere ud fra formålet hermed.

Et kvindekrisecenter er et midlertidigt tilbud af kortere varighed, og dermed ikke kvindernes private hjem.

Kvinder og børn, der tager ophold på krisecentre, udgør ofte en særlig sårbar gruppe, der kan have behov for hjælp til at komme over traumatiserende oplevelser, eksempelvis som følge af vold og/eller trusler om vold. Der kan være tale om traumatiserende forhold forbundet med alkohol.

Hvis husordensreglerne ikke overholdes, kan der efter omstændighederne ske bortvisning. Det vil dog altid afhænge af en konkret vurdering af, om en bortvisning er proportional. Ved denne vurdering skal det også vægtes, at der kan være børn involveret.

Vi finder på den baggrund, at I kan fastsætte husregler om ingen alkohol i tilbuddet. Vi finder dog, at formuleringen af jeres ”Procedure for udvisitering af beboer i utide” ved stærk beruselse giver indtryk af, at der ikke foretages en konkret vurdering af, om den pågældende beboer skal bortvises.

Mødebehandling

Sagen er behandlet på møde. På mødet stemmer deltagerne om resultatet. Der er enighed om afgørelsen.