



2013-21

Anvendelse af GPS og andre personlige alarm- og pejle-systemer over for psykisk handicappede voksne

29. oktober 2013

En far klagede på vegne af sin voksne søn, som han også var væge for, over, at et kommunalt bo- og opholdssted ikke konsekvent anvendte den GPS, som kommunen havde truffet afgørelse om måtte anvendes i forhold til sønnen.

Forvaltningsret
2512.9 – 2513.3

I sagen traf kommunen – i medfør af servicelovens § 125, stk. 1 – afgørelse om magtanvendelse i forhold til sønnen i form af anvendelse af bl.a. en GPS. Tilladelsen til anvendelsen af GPS'en blev givet for en periode af 8 måneder.

Faderen gjorde i sin klage til ombudsmanden gældende, at det kommunale bo- og opholdssted herefter havde pligt til konsekvent at anvende en GPS i forhold til hans søn. Det var modsat kommunens opfattelse, at afgørelsen om, at der kunne anvendes en GPS over for sønnen, ikke medførte en automatisk pligt til også at anvende GPS'en.

Ombudsmanden konstaterede, at anvendelse af en GPS og andre personlige alarm- og pejlesystemer – i overensstemmelse med bestemmelsen i serviceloven og forarbejderne hertil – måtte anses for et indgreb i selvbestemmelsesretten og et udtryk for magtanvendelse.

Ombudsmanden pegede endvidere på – ligeledes i overensstemmelse med lovgrundlaget og forarbejderne hertil – at en afgørelse om magtanvendelse altid skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået ved magtanvendelsen, ligesom magtanvendelsen skal være så skånsom og kortvarig som muligt. Heri ligger også, at der skal foretages en løbende vurdering af, om betingelserne for magtanvendelsen fortsat er opfyldt.

Samlet mente ombudsmanden således, at der ikke var grundlag for at kritisere kommunens retsopfattelse, hvorefter en afgørelse om magtanvendelse i form af anvendelse af GPS ikke indebærer en automatisk pligt til også at anvende GPS'en i den periode, tilladelsen omfatter.

(Sag nr. 13/04439)

En far, A, klagede på vegne af sin søn, B, som A også var værge for, over, at et kommunalt bo- og opholdssted, X, ikke konsekvent ville anvende den GPS, som kommunen havde truffet afgørelse om måtte anvendes i forhold til sønnen. Det var kommunens opfattelse, at en afgørelse om anvendelse af GPS ikke medførte en automatisk pligt til også at anvende GPS'en i den periode, som tilladelsen omfattede.

I mit afsluttende brev til A skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens udtalelse

”Manglende anvendelse af GPS

Hvad angår dine bemærkninger omkring anvendelsen af en GPS forstår jeg, at dette drejer sig om den konkrete og daglige anvendelse af den tilladelse, som blev meddelt ved Skanderborg Kommunes afgørelse af 13. maj 2013.

Jeg forstår, at det er din opfattelse, at myndighederne, herunder (X), er forpligtet til at anvende GPS, når der nu engang er meddelt tilladelse til anvendelse heraf i en bestemt periode. Du er med andre ord ikke enig med myndighederne i opfattelsen af, at meddelelse af tilladelse til anvendelse af GPS indebærer en mulighed for at anvende GPS, men ikke en forpligtelse til anvendelse heraf.

Af ovenstående brev af 26. august 2013 fra ældre- og handicapchefen fremgår bl.a. følgende:

’På din henvendelse virker det på mig, som om du sætter lighedstegn mellem at (X) har fået tilladelse til at anvende en GPS og en pligt til at anvende en GPS. Det skal understreges, at der i myndighedsafgørelsen ikke ligger en pligt for (X) til at anvende GPS, kun en adgang til at anvende en GPS, hvis det skønnes nødvendigt. Og pædagogisk rigtigt.’

Skanderborg Kommunes borgmester har i brev af 2. oktober 2013 bl.a. anført følgende:

’Jeg har forstået på administrationen, at anvendelse af GPS er et meget stærkt indgreb overfor (B), og vi har derfor i sagen haft meget fokus på reglerne om magtanvendelse. Skanderborg Kommune kan ikke ud fra legalitetsprincippet generelt anvende GPS på dørsøgende borgere.

Der er derfor indhentet en konkret tilladelse fra myndighedsdelen til at anvende GPS til (B) i en periode på 8 måneder. Det er vores helt klare opfattelse, at

der hermed er givet en tilladelse til at anvende GPS helt eller delvist i en periode. Det er herefter i dette tilfælde op til (X) at vurdere, hvorvidt GPS skal anvendes helt eller delvist. I en sådan afgørelse indgår også en vurdering af, hvad der vil være bedst for (B) ud fra en socialpædagogisk betragtning.'

Tilladelsen til at anvende GPS i forhold til (B) er som nævnt meddelt i medfør af § 125, stk. 1, i serviceloven (jf. dengang lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 1093 af 5. september 2013). Bestemmelsen i § 125, stk. 1, havde på tidspunktet for Skanderborg Kommunes afgørelse af 13. maj 2013 (og har fortsat) følgende ordlyd:

'§ 125. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person i en afgrænset periode, når:

- 1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.'

Bestemmelsen i servicelovens § 125, stk. 1, findes i lovens kapitel 24, der har overskriften 'Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten'. I lovens § 124, stk. 1-4, og § 130 er indeholdt følgende bestemmelser:

'§ 124. Formålet med bestemmelserne i dette afsnit er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Disse indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal kommunen foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning.

Stk. 3. Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Stk. 4. Magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelse eller ulempe.'

'§ 130. Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126 a, 127 og 128 skal der foreligge

- 1) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 2) oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje efter kapitel 16, der har været iværksat før den påtænkte afgørelse om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 3) oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og

4) pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.'

Bestemmelsen i § 125, stk. 1, blev vedtaget ved lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service. Det fremgår af forarbejderne til denne lov (jf. lovforslag L nr. 38/2004-05 (2. samling), fremsat den 24. februar 2005, specielle bemærkninger til § 125), at bestemmelsen – med redaktionelle ændringer – svarer til den dagældende bestemmelse i § 109 a i lov om social service.

Bestemmelsen i § 109 a blev oprindeligt vedtaget ved lov nr. 392 af 2. juni 1999 og havde følgende ordlyd:

'§ 109 a. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person, når der er nærliggende risiko for, at denne ved at forlade boligen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen træffer afgørelse om, for hvilken periode de personlige alarm- eller pejlesystemer anvendes, og vurderer løbende, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.'

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 109 a (jf. lovforslag L nr. 195/1998-99, fremsat den 17. marts 1999, specielle bemærkninger til § 109 a) fremgår bl.a. følgende:

'Til § 109 a Alarmsystemer m.v.

Den foreslåede bestemmelse sigter på at etablere en klar hjemmel til at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer i tilfælde, hvor der er en nærliggende risiko for, at en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, hvis forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Dette indebærer, at kommunen eller amtskommunen skal træffe en individuel afgørelse om anvendelse af alarm- eller pejlesystemer i forhold til den enkelte.

...

Det foreslås i bestemmelsens *stk. 2.*, at kommunens eller amtskommunens beslutning skal indeholde oplysninger om, for hvilken periode de personlige alarm- og pejlesystemer kan anvendes. Da behovet kan ændre sig i forhold til den enkeltes helbredstilstand og oplevelse af fortrolighed med omgivelserne, skal det uanset den fastlagte periode løbende vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

Anvendelsen af personlige alarm- og pejlesystemer er ikke begrænset til kommunale botilbud. Imidlertid forudsætter anvendelsen, at der er personale eller andre i umiddelbar nærhed til at reagere på alarmerne.'

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende vedrørende opgavernes udførelse (jf. afsnit 3.3.10):

'Opgavernes udførelse

Opgaverne efter den sociale lovgivning består både i at træffe afgørelse, dvs. stifte ret og pligt for borgeren (myndighedsudøvelse), og i at udføre afgørelserne, dvs. den faktiske forvaltningsvirksomhed, som skal udføres for at afgørelserne kan effektueres. Det kan fx være det socialpædagogiske arbejde der udføres, når der er truffet afgørelse om optagelse i en bestemt boform, og den bistand, der skal ydes i boligen.

...

Beslutning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, der giver sig udslag i anvendelse af alarmsystemer m.v., fastholdelse, tilbageholdelse i boligen eller andre opholdssteder, anvendelse af beskyttelsesmidler og optagelse i særlige botilbud uden samtykke, er af så indgribende karakter, at der er tale om myndighedsudøvelse. Der er således ikke tale om daglig socialpædagogisk virksomhed/omsorg, dvs. faktisk forvaltningsvirksomhed, som ikke kræver særlig hjemmel, når den overlades til private. Myndighedsudøvelse kan ikke delegeres til private boformer, men udelukkende til kommunale eller amtskommunale boformer.

Beslutningerne om disse indgribende foranstaltninger skal derfor træffes af kommunen eller amtskommunen, når et botilbud anmoder om det.

...

Når myndigheden har truffet afgørelse om magtanvendelse m.v., skal beslutningen udføres. Denne virksomhed er omfattet af begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed, og den kan således udføres af såvel myndighedens egne ansatte, som af private, fx ansatte i en selvejende institution, som efter aftale udfører en opgave for kommunen eller amtskommunen.'

Reglerne i § 109 a blev ændret ved lov nr. 343 af 14. maj 2003, hvor man lempede kriterierne for, hvornår der kunne anvendes personlige alarm- og pejlesystemer. Lovændringen medførte, at anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer ikke længere forudsatte, at der var en nærliggende risiko for, at en person ville lide væsentlig personskade. Ligeledes skulle det heller ikke længere være en betingelse, at forholdene i det enkelte tilfælde gjorde anven-

delsen af alarm- og pejlesystemer absolut påkrævet for at afværge risikoen for væsentlig personskade.

Efter ændringerne ved lov nr. 343 af 14. maj 2003 gælder de samme betingelser for anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer, som nu også fremgår af § 125, stk. 1, nemlig at:

'1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.'

Nærmere regler om anvendelsen af bl.a. personlige alarm- og pejlesystemer er fastsat ved bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagerpligt i boformer efter serviceloven (jf. dengang bekendtgørelse nr. 732 af 29. juni 2012, jf. nu bekendtgørelse nr. 716 af 19. juni 2013). I bekendtgørelsens § 2 og § 8, stk. 1, er indeholdt følgende regler:

'§ 2. Den person, der i henhold til kommunal bemyndigelse er ansvarlig for foranstaltninger iværksat efter servicelovens §§ 125-129, har pligt til at påse, at foranstaltningen ikke udstrækkes længere end påkrævet.'

'§ 8. I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens § 125, stk. 1, § 125, stk. 3 og § 127, revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende i kommunen, og senest 8 måneder efter kommunalbestyrelsens beslutning om iværksættelse af foranstaltningen.'

Som det fremgår af ovenstående, anses anvendelsen af alarm- og pejlesystemer for at være et indgreb i selvbestemmelsesretten. Der er altså tale om magtanvendelse, hvilket – foruden at kræve en klar hjemmel – altid skal udøves i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Dette princip kommer også til udtryk i servicelovens § 124, stk. 3 og 4 (citeret ovenfor), hvorefter anvendelsen af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået ved magtanvendelsen. Hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige til at opnå målet, skal disse foranstaltninger anvendes. Endvidere skal magtanvendelsen være så skånsom og kortvarig som muligt, ligesom det i § 124, stk. 1, er fastslået, at formålet med reglerne i servicelovens kapitel 24 er at begrænse magtanvendelsen og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Det fremgår også, at magtanvendelse og indgreb aldrig må erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Jeg kan også henvise til bestemmelserne i bekendtgørelsens § 2 og § 8, stk. 1 (citeret ovenfor), hvorefter myndigheden har pligt til at påse, at en for-

anstaltning ikke udstrækkes længere end påkrævet, og at behovet for foranstaltningen løbende revurderes.

Hvad angår den løbende revurdering af foranstaltningerne fremgår det også direkte af forarbejderne, at det – uanset en fastlagt periode for foranstaltningen – løbende skal vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

Selvom jeg har forståelse for, at du ønsker at sikre din søn de bedst mulige forhold, må det fastholdes, at anvendelse af alarm- og pejlesystemer, herunder anvendelse af GPS, har karakter af magtanvendelse og udgør et indgreb i den enkeltes selvbestemmelsesret.

På baggrund af ovenstående er det herefter samlet min opfattelse, at jeg ikke kan kritisere Skanderborg Kommunes retsopfattelse, hvorefter en afgørelse om anvendelse af GPS i en nærmere fastlagt periode ikke medfører en automatisk pligt for en myndighed til at anvende en GPS.”