

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

VOLD OG TRUSLER PÅ BOTILBUD

OMFANGET AF PERSONFARLIG
KRIMINALITET MOD VOKSNE
BEBOERE PÅ BOTILBUD FOR
PSYKISKE LIDELSER

VOLD OG TRUSLER PÅ BOTILBUD

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder

Forfattere: Hans Bruun Dabelsteen, Sidsel Engmann Juul og Nikolaj Nielsen

Ansvarlig: ligebehandlingschef Maria Ventegodt

Redaktion: teamleder Nikolaj Nielsen

Redaktionen blev afsluttet i december 2018.

Tak til Stinne Skriver Jørgensen og Maja Meiland Hansen for statistisk bistand og beregninger.

e-ISBN: 978-87-93605-69-5

Forsideillustration: Colourbox

Layout: www.heddabank.dk

© 2019 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

INDHOLD	3
RESUMÉ	4
SUMMARY	6
KAPITEL 1 – INDLEDNING	8
1.1. BAGGRUND	9
1.2. RAPPORTENS TILBLIVELSE	10
KAPITEL 2 – METODE	12
2.1. IDENTIFICERING AF SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD	12
2.2. BESKRIVELSE AF STIKPRØVEN	13
2.3. KRIMINELLE HÆNDELSER	17
2.4. METODISKE BEMÆRKNINGER	17
KAPITEL 3 – ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV PÅ VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER PÅ BOTILBUD	20
3.1. VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER UDGØR INDGŘEB I GRUNDLÆGGENDE MENNESKERETTIGHEDER	20
3.2. STATENS FORPLIGTELSE I FORBINDELSE MED VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER	22
3.3. SAMMENFATNING	32
KAPITEL 4 – OVERBLIK OVER TI ÅRS UDVIKLING I PERSONFARLIG KRIMINALITET RELATERET TIL BEBOERE PÅ BOTILBUD	33
4.1. TAL PÅ OFRE FOR KRIMINALITET	33
4.2. TAL PÅ GERNINGSPERSONER	39
KAPITEL 5 – KONKLUSION OG ANBEFALING	44
5.1. STATEN HAR ET SÆRLIGT ANSVAR FOR BEBOERE PÅ BOTILBUD	44
5.2. MANGLENDE VIDEN OM VOLD OG TRUSLER MOD BEBOERE	44
5.3. REGISTRERING AF PERSONFARLIG KRIMINALITET MOD BEBOERE SKAL INDFØRES PÅ BOTILBUDDENE	45
KAPITEL 6 – APPENDIKS	47
KAPITEL 7 – BILAG	52
KAPITEL 8 – LITTERATURLISTE	53
8.1. BØGER	53
8.2. RAPPORTER, HJEMMESIDER OG ARTIKLER	53
8.3. RETSKILDER	57
NOTER	61

RESUMÉ

I lyset af et stigende fokus på problemer med vold og trusler på socialpsykiatriske botilbud i Danmark, er der i de seneste år blevet iværksat en række initiativer til at imødegå problemerne.

Alligevel mangler der i skrivende stund underbygget viden på en lang række områder relateret til botilbud og forsorgshjem. Som det for nyligt blev konkluderet af VIVE i en større videnskabelig gennemgang af området: "For eksempel mangler der sikker forskningsmæssig viden om, hvordan vold kan nedbringes, herunder effekten af forskellige programmer, der søger at forebygge og håndtere vold."¹

Vi står overfor den realitet, at vi trods en masse voldsforebyggende initiativer ikke ved, om vi har en socialpsykiatrisk sektor, hvor det går frem eller tilbage med forekomsten af personfarlig kriminalitet rettet mod beboere på botilbud. Hverken igangværende eller fremtidige planer eksisterer til systematisk at frembringe denne viden.

I denne rapport undersøger Institut for Menneskerettigheder problematikken omkring vold, trusler og relaterede hændelser mod voksne beboere med psykiske lidelser på socialpsykiatriske botilbud – hvad vi under ét omtaler som personfarlig kriminalitet.

Rapportens juridiske analyse redegør for de nationale og internationale forpligtelser til at beskytte borgere med psykisk handicap mod vold og trusler. Derudover indeholder rapporten en kvantitativ analyse af personfarlig kriminalitet begået af og mod beboere på socialpsykiatriske botilbud.

STIGNING I POLITIANMELDT VOLD OG TRUSLER MOD BEBOERE PÅ BOTILBUD

Dataanalysen viser overordnet set, at politianmeldt vold og trusler mod beboere på socialpsykiatriske botilbud er steget i perioden fra 2007 til 2016.

I samarbejde med Socialstyrelsen og Danmarks Statistik har vi fået adgang til data om alle politianmeldelser på samtlige socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske vanskeligheder mellem 2007-2016.

Der findes ikke præcis viden om, hvorfor vi ser en stigning i anmeldelser af personfarlig kriminalitet. Det skyldes formodentlig en kombination af forskellige faktorer såsom ændret anmeldelsestilbøjelighed og et mere voldsomt miljø.

Der er generelt store mørketal forbundet med anmeldelser af vold og trusler. Det gælder i særlig grad, når det drejer sig om beboere på socialpsykiatriske botilbud. Med andre ord regner vi med, at niveauet af faktisk forekommen vold er højere end niveauet af den politianmeldte vold.

KONKLUSIONER

Andelen af ofre for personfarlig kriminalitet er mere end fordoblet i perioden fra 2007 til 2016. Desuden registreres det enkelte offer som udsat for stadig flere personfarlige hændelser. Endelig er antallet af domme for personfarlig kriminalitet pr. beboer er næsten tredoblet.

De mennesker, som bor på socialpsykiatriske botilbud, befinder sig i en sårbar og udsat position og offentlige myndigheder har derfor en særlig pligt til at beskytte dem. Staten er blandt andet forpligtet til at forebygge, forhindre og gribe ind over for samt effektivt efterforske personfarlig kriminalitet.

Som en del af forpligtelsen til effektivt at beskytte personer med handicap mod vold, udnyttelse og overgreb er staten forpligtet til at indsamle data til brug for gennemførelsen af Handicapkonventionen, herunder data om vold på personer med handicap.

ANBEFALING

Rapportens konklusioner bør give anledning til, at bedre viden på området bliver tilvejebragt. Vi peger derfor på, at personfarlige hændelser mod beboere bør registreres på de enkelte botilbud.

Modsat formålet med kriminalitetsstatistikken, der har et strafferetsligt sigte, vil formålet med et registreringsystem i botilbuddene primært være forebyggende og forbedrende og derved forhåbentligt undgå potentielle uhensigtsmæssigheder i registreringen.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder:

At der indføres en obligatorisk, ensartet og systematisk registrering af alle trussels-, volds- og nærvæde-episoder mod beboere på alle danske socialpsykiatriske botilbud over en vis størrelse.

SUMMARY

Motivated by a growing attention to violence and threats at social psychiatric residential facilities in Denmark, a range of new measures has been put into practice in recent years to respond to these problems.

Still, at the time of writing, there is a need for substantiated knowledge about violence related to social psychiatric residential facilities and homeless-shelters. In an extensive scientific review by The Danish Center for Social Science Research (VIVE) it was concluded, that "For example, there does not exist certain, scientifically based knowledge on how to drive down the level of violence including looking at the effect of different programs to prevent and manage violence."²

Even considering a substantial number of violence prevention initiatives, we do not know whether the social psychiatric area is seeing a decrease or increase in the level of violence and related offences against persons living at social psychiatric residential facilities. To our knowledge no plans today or in the future exist to produce such data in a systematic fashion.

In this report The Danish Institute for Human Rights focusses on problems associated with violence and threats and related incidents in the social psychic sector. Specifically, we investigate when adult residents with psychological difficulties at social psychiatric residential facilities are victims and/or perpetrators.

We offer a legal account of national and international obligations to protect citizens with psychological disabilities against violence and threats. Furthermore, we present a quantitative analysis of registered offences against the person (including crimes of violence, sexual offences, threats and aggravated robbery) aimed at citizens living at social psychiatric residential facilities.

AN INCREASE IN REPORTED VIOLENCE AND THREATS AGAINST PERSONS LIVING AT SOCIAL PSYCHIATRIC RESIDENTIAL FACILITIES

The report finds that reported violence and threats against persons living at social psychiatric residential facilities has been on the rise between year 2007 and 2016.

Collaborating with The National Board of Social Services and Statistics Denmark we gained access to data on police reports on all adult residents with psychological difficulties at social psychiatric residential facilities between 2007 and 2016.

No clear documentation is available to explain why there has been an increase in reported offences against the person. Several factors are likely contributing to the increase. Among others, there might have been a change in how inclined affected persons are to report to the police, as well as an actual increase in violence.

There are extensive dark figures in this kind of police report-based statistics. Especially, when considering the environment of social psychiatric residential facilities. The actual level of violent offences against the person is expected to be considerable higher than the reported level in statistics based on police reports.

CONCLUSIONS

The share of residents who were victims of reported offences to the person has more than doubled between year 2007 to 2016. In addition, individual victims has been exposed to more reported incidents. Finally, the number of verdicts for offences to the person per resident has more than tripled.

A person living at social psychiatric residential facilities find oneself in a particularly vulnerable and defenceless position. Thus, public authorities hold a heightened obligation to protect this group. The state is obligated to render legal protection, to prevent, intervene and investigate offences against the person.

As a part of the obligation to promote protection of persons with disabilities against violence, exploitation and abuse, the state is further obligated to gather data to advance the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Specifically, data on offences against the person aimed at persons with disabilities.

RECOMMENDATION

Following the conclusions of this report, we stress the need for better data in this area. Thus, we suggest offences against the person to be registered at each of these residential facilities.

Contrary to crime statistics which is strictly premised on criminal law, a system of registration at each facility would have a preventive and improving aim. This would to a large extent meet the challenges of crime statistics based on police reports.

On these grounds, The Danish Institute for Human Rights recommends:

An obligatory, consistent and systematic register to be established for all occurrences of threats, violence and related situations aimed at residents in all social psychiatric residential facilities of a certain size.

KAPITEL 1

INDLEDNING

Der har i de seneste år været et stigende fokus på vold og trusler på socialpsykiatriske botilbud i Danmark. Talrige historier har været fremme i medierne omkring visse botilbudsmiljøer præget af en truende og voldsom hverdag for både beboere og ansatte. Ikke mindst blev debatten intensiveret, da der på blot fire år mellem 2012 og 2016 skete i alt fem drab på ansatte på socialpsykiatriske botilbud.

Selvom det langt fra er alle botilbud, der har problemer med et miljø præget af vold og trusler, står det klart, at den socialpsykiatriske sektor i disse år står over for et stigende krydspres. Man kan skelne mellem et indre og et ydre pres.

Det indre pres kan blandt andet knyttes til at håndtere et stigende antal mere komplekse borgere med misbrugsproblemer, flere retspsykiatriske patienter, et metodemylder af mere eller mindre effektfulde redskaber til håndtering af konfliktsituationer, udbredt brug af vikarer og tendens til afspecialisering af botilbuddene i en del kommuner som følge af strukturreformen i 2007.³ Det ydre pres består blandt andet i generelle nedskæringer på området (færre hænder til samme arbejde), en generel stigning i antallet af psykiatriske patienter, ændringer i behandlingspsykiatriens kapacitet og til tider problematiske sektorovergange mellem behandlings- og socialpsykiatri.⁴

Selvom alle fra berørte foreninger for psykiatri og fagforeninger over medier til styrelser, ministerier og politi anerkender problemet med kriminalitet og et voldsomt miljø i den socialpsykiatriske sektor,⁵ findes der ikke tal på, om vold og trusler overfor beboere på botilbud er tiltagende. Der er ikke nogen, der systematisk holder øje med udviklingen i denne sektor som helhed. Spørgsmålet er derfor, om der eksisterer et betydeligt og stigende problem med personfarlig kriminalitet rettet mod beboerne på socialpsykiatriske botilbud.

I denne rapport forsøger vi at komme nærmere et svar. Det gør vi fra to vinkler.

For det første redegør vi for de nationale og internationale forpligtelser til at beskytte borgere med psykisk handicap mod vold og trusler. Fokus er særligt på de mennesker, som bor på botilbud. Vi gennemgår ligeledes statens og kommunernes forpligtelser til at forhindre og forebygge vold mod beboere, og ikke mindst pligten til at indsamle data til dette formål.

For det andet undersøger vi den registrerede personfarlige kriminalitet begået af og mod beboere på socialpsykiatriske botilbud. I samarbejde med Socialstyrelsen og Danmarks Statistik har vi fået adgang til data om alle politianmeldelser på samtlige socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske vanskeligheder mellem 2007 og 2016. Vi er derfor i stand til at belyse udviklingen af anmeldt vold og trusler og relaterede hændelser på botilbud i forhold til aldersmæssig, kønsmæssig og geografisk fordeling.

Selvom vi afgrænser os til at undersøge voksne beboere med psykiske vanskeligheder, vil lignende undersøgelser af andre målgrupper som unge, ældre eller andre former for funktionsnedsættelser være lige så relevante.

1.1. BAGGRUND

Botilbud i Danmark er en kollektiv boform, hvor mennesker med varige og væsentlige funktionsnedsættelser modtager ekstra støtte i form af socialpædagoger, fysioterapeuter, psykologer, psykiatere og andre fagfolk. Målgruppen kan være meget forskellig, og der kan være tale om fysiske, kognitive, sensoriske eller intellektuelle funktionsnedsættelser. I denne rapport fokuserer vi primært på botilbud rettet mod voksne med psykiske funktionsnedsættelser.

Det er kommunen, som bevilliger og visiterer til et botilbud inden for socialpsykiatriområdet, uanset om der er tale om et privat, regionalt eller kommunalt drevet botilbud.

Størrelsen på botilbud varierer meget. Botilbud kan udgøre helt små bofællesskaber med et par beboere til meget store botilbud med over 200 beboere, der dog som oftest er opdelt i mindre bo-enheder på samme matrikel.

Et botilbud er som udgangspunkt et frivilligt socialt tilbud, som den enkelte kan vælge ikke at tage imod. Der kan dog være tale om, at beboeren bliver dømt til at tage ophold på et botilbud som et led i en særforanstaltning efter straffeloven og dermed ikke har noget andet valg. Men både i forhold til det retlige grundlag for visiteringen til et bestemt botilbud og i situationer, hvor der er mangel på pladser, vil der reelt være tale om ingen eller i hvert fald begrænset frihed til at vælge botilbud.

Oftentimes har man som beboer således ikke betydelig mulighed for at vælge sine naboer, støttepersonale eller geografiske placering. At tilhøre gruppen af mennesker med et øget støttebehov i sådanne boformer kan gøre det svært at flytte væk, hvis man skulle befinde sig i et voldeligt nærmiljø eller tæt på en konkret overfaldsperson.

I en temarapport fra Folketingets Ombudsmand i år, om sikkerhed for beboere på botilbud i socialpsykiatrien, konstateres det blandt andet at, der altid var en eller flere beboere, der følte sig utrygge på de botilbud, som Ombudsmanden, DIGNITY og Institut for Menneskerettigheder sammen besøgte: "Den utryghed,

som beboerne gav udtryk for, var ledelsen ofte ikke bekendt med, og ledelserne medgav over for ombudsmandens besøgshold, at der nok var blevet gjort mere for de ansattes sikkerhed end for beboernes sikkerhed på botilbuddene.”⁶

Idet mange af disse mennesker i forvejen er særligt sårbare og kan mangle ressourcer til at håndtere voldsomme eller truende situationer, kan en utryk hverdag have betydelige og forøgede psykiske konsekvenser. Også for de medbeboere, der ikke er en del af selve voldsepisoden, men som har opholdt sig i nærheden.

I lyset af det stigende fokus på vold og trusler mod ansatte og beboere er der de seneste år blevet sat en række initiativer i gang for at imødegå problemet. Her kan nævnes oprettelsen af de fem socialtilsyn, forebyggelse af magtanvendelse gennem efteruddannelse og træning af ledelse og ansatte på botilbud, anvendelse af evidensbaserede risikovurderingsinstrumenter på beboere og med mere. Som en foreløbig kulmination på rækken af initiativer offentliggjorde Socialstyrelsen i 2017 de ”Nationale retningslinjer for forebyggelse af voldsomme episoder på botilbud samt på boformer for hjemløse” og oprettede et indsatssteam til at tilbyde målrettet støtte, vejledning og undervisning i at implementere retningslinjerne.⁷ Desuden koordinerer Socialstyrelsen på forsøgsbasis Arbejdstilsynets og socialtilsynenes voldsforebyggende indsats således, at tiltag rettet mod personalesikkerhed og borgersikkerhed ikke kommer i modstrid med hinanden. Endelig vedtog regeringen og satspuljepartierne i oktober 2016 en handlingsplan fra 2017 til 2020 til omkring 400 mio. kr. til at imødekomme vold og trusler på botilbud på en større skala.⁸ Heraf gik størstedelen af midlerne til oprettelse og drift af 150 specielle psykiatriske pladser for særligt udsatte personer med svære psykiske lidelser og udadreagerende og uforudsigelig adfærd.⁹ Lidt under en tredjedel af midlerne gik til generel forebyggelse af vold på botilbud.

Alligevel mangler der i skrivende stund underbygget viden på en lang række områder relateret til botilbud og forsorgshjem. Som det for nylig blev konkluderet af VIVE i en større videnskabelig gennemgang af området: ”For eksempel mangler der sikker forskningsmæssig viden om, hvordan vold kan nedbringes, herunder effekten af forskellige programmer, der søger at forebygge og håndtere vold.”¹⁰

Vi står derfor over for den realitet, at vi alle initiativer til trods ikke ved, om vi har en socialpsykiatrisk sektor, hvor det går frem eller tilbage med forekomsten af personfarlig kriminalitet rettet mod beboere på botilbud.¹¹ Hverken igangværende eller fremtidige planer eksisterer til systematisk at frembringe denne viden.

1.2. RAPPORTENS TILBLIVELSE

Vi har sendt et tidligt udkast, hvori de vigtigste empiriske fund indgik, til faglig sparring med repræsentanter fra Danske Handicaporganisationer (DH), Landsforeningen LEV, Justitsministeriets Forskningskontor, Rigspolitiet, Folketingets Ombudsmand, Landsforeningen for psykisk sundhed (SIND), Kommunernes Landsforening (KL) og Socialstyrelsen.

Til baggrund har vi desuden foretaget interviews med repræsentanter fra de fem socialtilsyn.

Desuden har et udkast af rapporten været sendt i høring til følgende: Bedre Psykiatri, Børne- og Socialministeriet, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Psykolog Forening, Dansk Selskab for Psykosocial Rehabilitering, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer (DH), Danske Regioner, De fem socialtilsyn, Det Centrale Handicapråd (DCH), Det Sociale Netværk, FOA, Folketingets Ombudsmand, Justitsministeriets Forskningskontor, Kommunernes Landsforening (KL), Landsforeningen Autisme, Landsforeningen LEV, Landsorganisationen for sociale tilbud (LOS), Landsforeningen for psykisk sundhed (SIND), Psykiatrifonden, Socialpædagogerne, Socialstyrelsen og Social Lederforum.

Indholdet i denne rapport er alene Institut for Menneskerettigheders ansvar.

KAPITEL 2

METODE

I dette metodekapitel gør vi rede for rapportens anvendte kilder, baggrundsdata samt metodiske overvejelser.

2.1. IDENTIFICERING AF SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD

Rapporten undersøger beboere, der bor på socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske lidelser. Der eksisterer ikke en officiel definition af "socialpsykiatrien", hvorfor det kan være svært præcist at afgrænse denne gruppe af mennesker.

Socialpsykiatriske botilbud vil i denne rapport være forstået som den boform, hvor mennesker med psykiske vanskeligheder modtager støtte af personlig, social og praktisk karakter. Derved adskiller den primært kommunale socialpsykiatri sig fra den regionale behandlingspsykiatri, der består af sygehuspsykiatrien (åbne, lukkede og retspsykiatriske afdelinger) og distriktspsykiatrien (lokal, ambulante behandling).

Rent praktisk har vi operationaliseret denne forståelse ved at bestille et udtræk fra Socialstyrelsens database Tilbudsportalen på boformer, der er godkendt efter en eller flere paragraffer inden for voksenområdet, og som er godkendt til en eller flere målgrupper inden for filteret "psykiske vanskeligheder". Data er et øjeblikbillede fra den 30. juni 2017.¹²

Vi har i udtrækket medtaget kommunale, regionale og private botilbud efter servicelovens § 107 (midlertidige tilbud) og § 108 (længerevarende tilbud) og almenboliglovens § 105 (almen handicapbolig). Imidlertid resulterer dette udtræk i en forholdsvis grov søgning, der kræver yderligere sortering.¹³

Vi har derfor efterfølgende gennemgået alle adresser for at sikre os, at vi får en stikprøve, der kommer tættest muligt på socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske lidelser. Selvom en del tilbud reelt set rummer en blanding af ældre, funktionsnedsættelser, sociale problemer og boformer, har vi så vidt muligt frasorteret følgende:

- Botilbud, der fungerer som udslusning for unge, der har boet på botilbud for børn.
- Botilbud, hvor funktionen overvejende var et forsorgshjem.
- Botilbud, hvor der var en minoritet af voksne med psykiske lidelser, men en majoritet af mennesker med en anden funktionsnedsættelse som eksempelvis en intellektuel, kognitiv eller sensorisk funktionsnedsættelse.

- Plejeboliger og plejehjem. Vi har så vidt muligt ikke medtaget botilbud, som er rettet mod personer, der på grund af alderdomssvækkelse har behov for omfattende pleje, heller ikke selvom målgruppen for botilbuddet har været (ældre) personer med psykiske lidelser. se i øvrigt figur 2.2 nedenfor i forhold til aldersfordeling.

Endelig har vi identificeret etableringsåret for alle botilbud.

I alt omfatter undersøgelsen omkring 370 botilbud fordelt på omkring 900 adresser (samme botilbud kan have flere adresser). Nogle botilbud rummer under 5 beboere, andre rummer over 200 beboere.¹⁴

Disse adresser udgør grundlaget for kapitel 4.

At en kriminel handling foregår på "bopælen", eksempelvis i figur 4.4, dækker over, om det er foregået på bopælsvejen. Dette skyldes, at man ikke i data har registreret detaljeret nok (som husnummer) til at afgøre, om det var selve bopælsadressen.

2.2. BESKRIVELSE AF STIKPRØVEN

Vores stikprøve, som er grundlaget for kapitel 4, er skabt ved at sammenkøre ovennævnte adresser, der eksisterede i 2017 med personer med bopæl på disse adresser mellem 2007 og 2016.¹⁵ Dette er gjort, da Socialstyrelsen ikke er i besiddelse af adressedata på botilbud ti år tilbage.

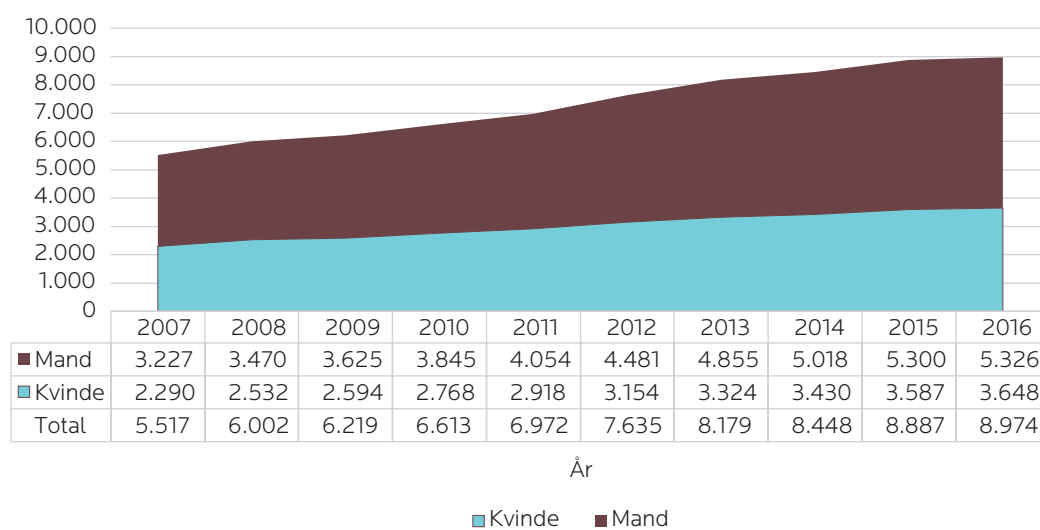
I denne tiårsperiode er nogle botilbud lukket ned, mens nye botilbud løbende er etableret. Da vi kun medtager botilbud, der eksisterer i 2017, betyder dette, at vi ikke har data for de botilbud, der er lukket imellem 2007 og 2016.¹⁶ Fordi stikprøven til gengæld inkluderer nyoprettede botilbud, når disse forbliver åbne til år 2017, vokser stikprøven fra år til år. Vores data siger ikke noget om, hvorvidt det samlede antal socialpsykiatriske botilbudspladser er steget over ti år.

Det høje antal observationer for hvert år gør, at vi som udgangspunkt foretager signifikanstest på 5 %-signifikansniveau. I nogle tilfælde sammenligner vi dog undergrupper af stikprøven, hvori der indgår væsentligt færre observationer i hver gruppe. I disse tilfælde anvender vi lejlighedsvist et signifikansniveau på 10 %, hvilket er tydeliggjort i teksten.

I figur 2.1 fremgår en oversigt over stikprøvens årlige størrelse, samt fordeling på køn. Her ser vi, at antallet af beboere i stikprøven går fra 5.517 i 2007 til 8.974 i 2016.¹⁷ Vi ser desuden en svag tendens til, at andelen af mænd stiger i stikprøven – fra 58 % mænd i 2007 til 59 % mænd i 2016.

FIGUR 2.1.
KØNSFORDELINGEN AF DEN SAMLEDE POPULATION FORDELT PÅ ÅR

Antal beboere

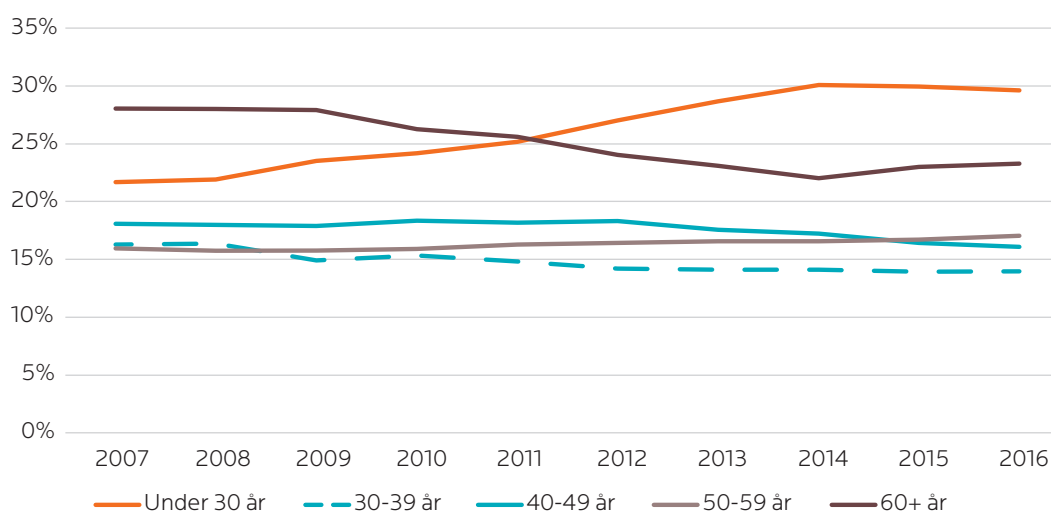


Note: Det totale antal observationer fra 2007 til 2016 er N: 73.446. Hvert år et individ har boet på et botilbud, tæller som én observation. Data fra Socialstyrelsens Tilbudsportal samt Danmarks Statistik.

I figur 2.2 ser vi på aldersgruppernes fordeling. Andelen af beboere på 30-39 og 40-49 år falder et par procentpoint over tid, mens andelen af beboere over 60 år falder fra 28 % i 2007 til 23 % i 2016. Omvendt stiger andelen af 50-59-årige 1 procentpoint, og beboere under 30 år stiger fra en andel på 23 % i 2007 til 30 % i 2016. Andelen af unge beboere er således steget på botilbuddene overordnet set.

Denne aldersmæssige forandring af stikprøven kan tænkes at påvirke den generelle andel af ofre og gerningspersoner over tid. Altså, at en større andel af beboere mellem 18 og 39 år og en mindre andel af personer over 60 år kan bidrage til en stigning i ofre og gerningspersoner for kriminalitet.

FIGUR 2.2.
STIKPRØVENS ALDERSSAMMENSÆTNING

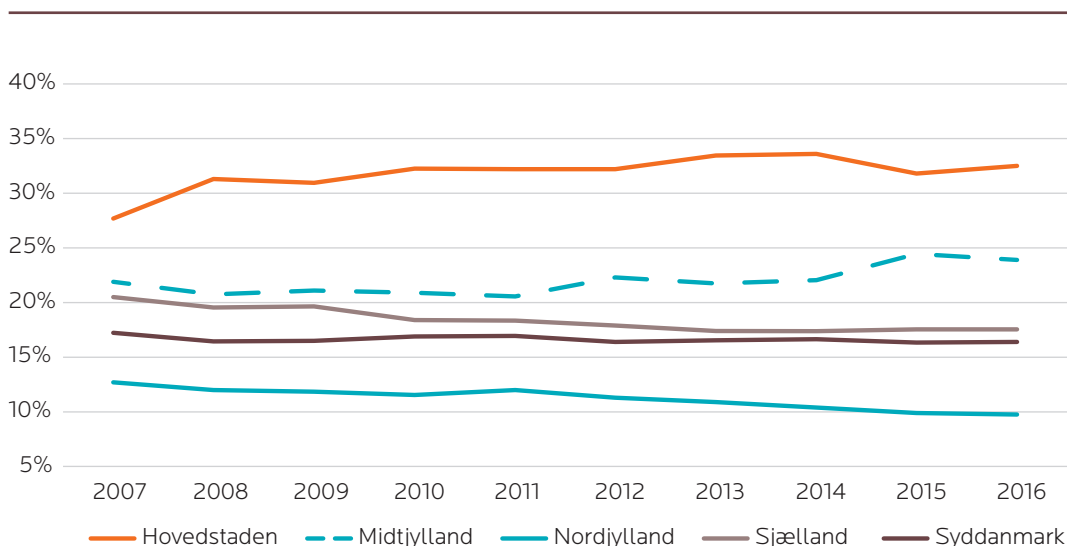


Note: Det totale antal observationer fra 2007 til 2016 er N: 73.446. Hvert år et individ har boet på et botilbud, tæller som en observation. Data fra Socialstyrelsens Tilbudsportal samt Danmarks Statistik.

Endelig kan vi se på, hvorledes stikprøven har fordelt sig geografisk. I figur 2.3 fremgår det, hvordan stikprøvens population fordeler sig på regioner over tid. Fordelingen af, hvor i landet beboere på botilbud bor, har ligget nogenlunde stabilt fra år 2007 til år 2016. Dog bemærkes det, at de to største andele, Hovedstaden og Midtjylland, har set en svag stigning, mens det modsatte gør sig gældende for de resterende regioner.

For at tage højde for, at stikprøven vokser over årene, rapporterer vi typisk andele og gennemsnit, såsom hændelser pr. 1.000 beboere, frem for absolutte tal. I de tilfælde, hvor vi ser på kriminalitet inden for undergrupper, for eksempel fordelt på alder, region og køn, fokuseres der ligeledes på andele og gennemsnit inden for den pågældende gruppe for at tage højde for forskelligt antal beboere i hver gruppe. Dette gør det også muligt at sammenligne tendenser i undergrupperne over tid på trods af eventuelle ændringer i beboersammensætningen.

FIGUR 2.3.
STIKPRØVENS FORDELING PÅ REGIONER



Note: Det totale antal observationer fra 2007 til 2016 er N: 73.722. Hvert år et individ har boet på et botilbud, tæller som en observation. Hvis samme beboer har boet inden for flere end én region samme år, tælles personen mere end en gang, hvilket medfører, at antallet af observationer opgjort på region vil være en anelse højere end det faktiske antal af beboere i stikprøven for det pågældende år. Data fra Socialstyrelsens Tilbudsportal samt Danmarks Statistik.

2.3. KRIMINELLE HÆNDELSER

Kriminalitetsstatistikken er i kapitel 4 genereret ved at sammenkøre den identificerede stikprøve med registre i Danmarks Statistik:

- Offerstatistikken (om beboerne har været udsat for en kriminel handling, mens de har boet på et af de udvalgte bosteder, samt typen af den kriminelle handling).
- Statistikken for anmeldelser (hændelsesdatoen for de kriminelle handlinger som beboerne er dømt for – kun kriminelle handlinger som er begået, mens vedkommende boede på et af de udvalgte bosteder, medtages i statistikken).
- Statistikken for afgørelser (om beboerne har været dømt for en kriminel handling, samt typen af den kriminelle handling).

Gennem kapitel 4 er to kriminalitetskategorier gennemgående: personfarlig kriminalitet og øvrig kriminalitet. Personfarlig kriminalitet dækker over alle former for seksual- og voldsforbrydelser samt røveri.¹⁸

2.4. METODISKE BEMÆRKNINGER

I forhold til anvendte metode knytter der sig en række usikkerheder til resultaterne, som bør indgå i vurderingen af det samlede billede.

For det første vil vi pege på usikkerhed forbundet med de mørketal, der generelt er forbundet med kriminal- og voldsstatistik (underrapportering).

Vi har en indirekte viden om graden af underrapportering fra Arbejdstilsynet, der i forhold til lovpligtige anmeldelser af arbejdsrelaterede voldsepisoder gældende for botilbudsområdet har angivet, at "for vold mod ansatte, rapporteres kun omkring halvdelen af den faktisk forekomne vold".¹⁹

I vores analyse har vi at gøre med registreret personfarlig kriminalitet mod beboere og ikke mod ansatte, hvorfor vi beror på politianmeldelser. En meget konservativ antagelse er, at når en lovpligtig anmeldelsespligt for ansatte resulterer i omkring 50 % underrapportering, så vil politianmeldelsestilbøjeligheden i forhold til voldsepisoder mod beboere på socialpsykiatriske botilbud være mindst lige så underrapporteret.

Hvorvidt beboere reelt set er lige så udsatte som ansatte, har vi ikke data for, men vi kan konstatere, at stigningen i hyppigheden af volds- og trusselsanmeldelser mod ansatte fra 2005 til 2014 var på sit højeste i 2014, og at der siden 2011 har været en støt stigning i registrerede voldsepisoder. Her er altså en udvikling i anmeldelser, vi genkender fra beboernes perspektiv.

Underrapportering til politiet af personfarlig kriminalitet rettet mod beboere kan tænkes at have flere årsager – heriblandt frygt for gengældelse, hvis gerningspersonen færdes i nærmiljøet, frygt fra personalets side for at bryde et tillidsbånd til en beboer ved anmeldelse, en højere tærskel for personfarlig kriminalitet grundet en opfattelse af det socialpsykiatriske miljø som uundgåeligt

mere voldeligt og andre grunde. Eksempelvis ved vi, at mennesker, der modtager eller har modtaget psykiatrisk behandling, er mindre tilbøjelige til at anmelde seksualforbrydelser end andre.²⁰

Denne form for usikkerhed betyder i alle fald, at man især kan bruge tallene til at måle en udvikling, imens selve niveauet af vold og trusler på botilbuddene formentlig er undervurderet i forhold til det faktiske niveau.

For det andet eksisterer der betydelig usikkerhed, i kraft af at vi ikke har kunne måle på den minoritet af botilbud, som i løbet af tiårsperioden lukkede (se afsnit 2.2 ovenfor). Socialministeriets egne undersøgelser af vold og trusler mod personale på socialpsykiatriske botilbud 2005-2014 har haft lignende metodiske udfordringer.²¹

Usikkerheden knytter sig primært til muligheden for, at de lukkede botilbud adskiller sig systematisk fra de botilbud, der er med i stikprøven. Dette ville i så fald reducere repræsentativiteten af vores stikprøve, samtidig med at beboersammensætningen i vores stikprøve ville ændre sig over tid, i takt med at beboere fra lukkede tilbud eventuelt flyttede over til de botilbud, som er inkluderet i vores undersøgelse.

Vi har i den forbindelse gennemført baggrundsinterviews med tilsynschefer og tilsynskonsulenter fra de fem socialtilsyn i Danmark og specifikt spurgt til kendskab til en særlig anderledes forekomst af vold og trusler på lukkede botilbud i forhold til nye botilbud eller alle andre botilbud. Selvom der ikke eksisterer nogen data for dette (og socialtilsynene først blev etableret i år 2014), har ingen af respondenterne fra socialtilsynene haft indtryk af en beboersammensætning på lukkede botilbud, der har rummet en særlig grad af ofre eller gerningspersoner for personfarlig kriminalitet i forhold til alle andre botilbud. Dog blev det noteret, at forekomsten af vold kan være en del af en generelt manglende kvalitet på et botilbud, der eventuelt bliver lukket. Imidlertid pegede de fleste respondenter fra socialtilsynene på, at målgruppen for socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske lidelser sandsynligvis er blevet mere behandlings- og støttekrævende. En respondent pegede desuden på, at botilbud ofte lukker på grund af sammenlægninger, og at man ikke åbner nye botilbud alene for de mest komplekse beboere.²²

Vi har desuden sammenlignet de botilbud, der har eksisteret i hele tiårsperioden, med de nyoprettede botilbud, fordi de nyoprettede botilbud kunne tænkes at absorbere en relativt større andel af beboere, der er flyttet fra de lukkede botilbud. Sammenligningen indikerer ikke, at der er forskel i niveauet af vold. Begge typer botilbud udviser stigende og lignende voldsniveau over årene. Data viser derfor ikke nogen indikation af, at stikprøven skulle være skæv som følge af manglen på data for de lukkede tilbud.

For det tredje knytter der sig en usikkerhed til udviklingen af anmeldt personfarlig kriminalitet i kraft af potentielt ændret registreringsadfærd. Det kan være, at der

i løbet af den målte tiårsperiode har været begivenheder, der kan have påvirket tilbøjeligheden til at politianmelde for eksempel en voldsepisode. Eksempler på dette kan være et af drabene på ansatte på botilbud (det første i 2012) og den efterfølgende medieomtale eller forekomsten af nye registreringsregler på området. Et eksempel på det sidste kunne være ændringen i Erstatningsnævnets praksis i juni 2015, der gjorde det vigtigere for ansatte at politianmelde voldsepisoder for at kunne opnå potentiel kompensation fra Erstatningsnævnet.²³ Dette kunne tænkes indirekte at påvirke ansattes generelle tilbøjelighed til at politianmelde voldsepisoder, også når det kommer til vold mod beboere. Det er i den forbindelse interessant at bemærke, at den såkaldte anmeldelsesprocent (forholdet mellem politiregistreret vold og faktisk risiko for vold) for hele den danske befolkning mellem 2007 og 2015 har ligget forholdsvis stabilt mellem 40 og 49 %.²⁴ Det var først medio 2015, at anmeldte voldsforbrydelser og trusler steg markant særligt påvirket af Erstatningsnævnets ændrede praksis.²⁵

For det fjerde er vi opmærksom på den usikkerhed, der knytter sig til udviklingen af personfarlig kriminalitet på botilbud mellem 2007 og 2016 i kraft af politiets egen registreringspraksis. Siden statistikken om udviklingen baserer sig på politiets gerningskoder tildelt politianmeldelser, kan politiets praksis med gerningskodetildeling påvirke statistikken.

Man kan skelne mellem såkaldte "skarpe sager", hvor politiet konstaterer overtrædelse af straffelov eller særlove, og "undersøgelsessager", hvor der på det foreliggende grundlag er tvivl om gerningsindholdet. Ligesom det er tilfældet med politiets egne opgørelser af anmeldelser af strafbare forhold, så baserer rapportens udviklingsstatistik i kapitel 4 sig kun på skarpe sager og ikke undersøgelsessager. Hvis politiets praksis med at registrere politianmeldelser som skarpe sager ændrer sig, vil billedet af udviklingen også kunne blive påvirket af dette. Justitsministeriet (2017) har fra 2015 til 2016 registreret et generelt fald i antallet af undersøgelsessager (og derved en stigning i skarpe sager), som måske peger på, at "en ændret praksis hos politiet med hensyn til oprettelse af skarpe sager versus undersøgelsessager kan have bidraget til et højere antal anmeldelser", men at man samtidig ikke ved, hvordan dette specifikt påvirker kategorierne vold og trusler.²⁶ Denne ændrede praksis kan stamme fra kritikken af politiets registreringsadfærd fra Rigsrevisionen i 2015, hvorefter Rigspolitiet og Rigsadvokaten senere samme år præciserede retningslinjerne for, hvornår politiet skal registrere anmeldelser som enten undersøgelsessager eller skarpe sager (og hvornår en undersøgelsessag skal konverteres til en skarp sag).²⁷

ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV PÅ VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER PÅ BOTILBUD

I det følgende kapitel undersøger vi, hvorledes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Handicapkonventionen beskytter mod vold, seksuelle overgreb og trusler, samt hvilke forpligtelser den danske stat har til at beskytte beboere på socialpsykiatriske botilbud mod sådanne handlinger. De danske regler på området vil blive inddraget de steder, hvor de er særligt relevante for at belyse, hvordan menneskerettighederne er beskyttet i dansk ret.

3.1. VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER UDGØR INDGREB I GRUNDLÆGGENDE MENNESKERETTIGHEDER

Beskyttelsen af den menneskelige værdighed, personlige integritet og autonomi og forbuddet mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling er fundamentale menneskerettigheder, der er anerkendt i flere internationale konventioner, herunder Handicapkonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²⁸ Beskyttelse mod en række forskellige former for vold mod bestemte grupper er ligeledes blevet anerkendt i en række internationale konventioner gennem tiden – således beskyttes børn mod blandt andet vold, misbrug og mishandling i Børnekonventionen, kvinder mod blandt andet fysisk, psykisk og seksuel vold og trusler om vold i Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, og personer med handicap beskyttes i Handicapkonventionen mod udnyttelse, vold og misbrug.²⁹ Når personer, der bor på socialpsykiatriske botilbud, oplever vold, seksuelle overgreb eller trusler, kan det dermed udgøre et indgreb i fundamentale menneskerettigheder beskyttet blandt andet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Handicapkonventionen.

3.1.1. HANDICAPKONVENTIONEN

Handicapkonventionen beskytter rettigheder og friheder for personer med handicap. Efter Handicapkonventionens artikel 1 opstår et handicap i mødet mellem en langvarig funktionsnedsættelse og barrierer, der forhindrer vedkommende i fuldt ud og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Beboerne på botilbud er karakteriseret af at have en længerevarende funktionsnedsættelse og meget vanskeligt ved at deltage og indgå i samfundet. De fleste personer, der bor på et socialpsykiatrisk botilbud, vil derfor gennem store dele af deres liv have et handicap i henhold til Handicapkonventionens definition i artikel 1.

Handicapkonventionens artikel 16 fastslår, at staterne har en forpligtelse til at forebygge og beskytte personer med handicap mod udnyttelse, vold og misbrug.

Handicapkonventionens artikel 16 er nært forbundet med konventionens artikel 15, som beskytter mod tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling og straf, samt konventionens artikel 17, som fastslår, at enhver person med handicap har ret til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lige fod med andre.

Artikel 15, 16 og 17 afspejler alle Handicapkonventionens grundlæggende princip om menneskets naturlige værdighed og personlige autonomi, som nævnt i konventionens artikel 3.

3.1.2. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Selvom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke direkte i sin ordlyd beskytter mod vold, seksuelle overgreb og trusler, indeholder en række af konventionens rettigheder dog efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en sådan beskyttelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 indeholder således et absolut forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.³⁰ Staterne er derfor ifølge artikel 3 forpligtede til, at sikre at personer inden for deres jurisdiktion ikke udsættes for tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.³¹

Den pågældende behandling eller straf skal overstige et vist minimum af alvor for at falde inden for anvendelsesområdet for artikel 3. Vurderingen af om minimumstærsklen er overskredet afhænger af de konkrete omstændigheder i sagen, herunder varigheden af mishandlingen, dens fysiske og mentale virkning og i nogle tilfælde offerets køn, alder og helbredstilstand.³²

Artikel 3 sonderer mellem "tortur" og "umenneskelig" eller "nedværdigende" behandling og straf. Der er tale om en trappestigemodel, hvor "tortur" er den groveste form for mishandling, "umenneskelig" behandling eller straf er den mindre grove, og "nedværdigende" behandling eller straf er den mindst grove.³³ Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er behandling blevet anset for "umenneskelig", især hvor den blev udført i flere timer i træk og har forårsaget enten faktisk kropsskade eller intens fysisk og psykisk lidelse, mens "nedværdigende" behandling har fundet sted, hvor behandlingen har vækket følelser af frygt, angst og underlegenhed, der er i stand til at ydmyge og forringe offerets fysiske og moralske modstand.³⁴

Ud over et forbud mod tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling og straf indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 også en beskyttelse af respekten for retten til privatliv, herunder den personlige integritet.³⁵ Både den fysiske, psykiske og moralske integritet er beskyttet i artikel 8.³⁶ I sager,

hvor der ikke er tale om behandling, der overskrider minimumstærsklen i artikel 3, kan der i stedet være tale om indgreb i den personlige integritet efter artikel 8.³⁷ Artikel 8 adskiller sig fra artikel 3 ved ikke at indeholde et absolut forbud, da visse begrænsninger i respekten for privatliv ikke nødvendigvis er i strid med artikel 8, hvis det sker i overensstemmelse med lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund på grund af de nærmere opremsede hensyn i artikel 8, stk. 2, eller hvis der foreligger en rimelig balance ("fair balance") mellem samfundets almene interesse og individets interesser.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er vold³⁸ og andre overgreb, herunder seksuelle overgreb³⁹, chikane⁴⁰ og trusler⁴¹, blevet anset for indgreb i artikel 3 eller artikel 8. Hvis der er tale om en handling, der udgør et indgreb i artikel 3 og/eller 8, aktualiseres statens forpligtelser efter konventionen.

3.2. STATENS FORPLIGTELSE I FORBINDELSE MED VOLD, SEKSUELLE OVERGREB OG TRUSLER

Indledningsvist beskrives statens rolle som pligtssubjekt i forholdet mellem private efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Handicapkonventionen, herunder den generelle forpligtelse til at indhente data i Handicapkonventionen. Herefter beskrives statens forskellige specifikke forpligtelser til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler i forholdet mellem private personer, der kan udledes af Handicapkonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.2.1. STATENS GENERELLE FORPLIGTELSE

Handicapkonventionen

Staterne er som udgangspunkt pligtssubjektet i Handicapkonventionen. Konventionen har dermed som udgangspunkt ikke direkte virkning mellem private personer. Handicapkonventionen har dog en indirekte virkning mellem private personer, da staterne efter konventionen er forpligtede til at træffe en række foranstaltninger, der også skal beskytte private i forholdet til andre private personer.

Handicapkonventionens artikel 16 udtrykker således en række forpligtelser for staterne til at beskytte personer med handicap mod udnyttelse, vold og misbrug. Efter artikel 16 skal staterne træffe alle passende foranstaltninger til at forebygge og beskytte mod enhver form for udnyttelse, vold og misbrug af personer med handicap, også når udnyttelsen, volden eller misbruget er begået af en privat person mod en anden privat person. Ligeledes indebærer konventionens artikel 15 en forpligtelse for staterne til at forhindre og straffe tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling begået både af statslige aktører såvel som ikke-statslige aktører, herunder private personer.⁴²

Handicapkonventionen artikel 31 indeholder derudover en generel forpligtelse til statistik og dataindsamling. Efter artikel 31 er staterne forpligtede til at indsamle

passende oplysninger, herunder statistiske og forskningsmæssige data, således at staterne kan formulere og gennemføre politikker, som udmønter konventionen i praksis. Hvor det er hensigtsmæssigt, skal de oplysninger, der indsamles, opdeles og anvendes til at bidrage til vurderingen af staternes overholdelse af deres forpligtelser i medfør af Handicapkonventionen, samt til at identificere og tage hånd om de barrierer, som personer med handicap møder ved udøvelsen af deres rettigheder. Forpligtelsen til at indsamle oplysninger efter artikel 31 omfatter dermed også en forpligtelse til at indsamle passende oplysninger, således at staterne kan formulere og gennemføre politikker, som udmønter Handicapkonventionens artikel 16 om beskyttelse mod udnyttelse, vold og misbrug i praksis.

I den forbindelse kan det nævnes, at Handicapkomitéen ved eksaminationen af Danmark i 2014 udtrykte bekymring over manglen på oplysninger i forbindelse med rapportering eller anmeldelser om misbrug, udnyttelse og vold, hvori handicap indgik som et parameter. Komitéen anbefalede derfor, at Danmark indsamler sådanne oplysninger.⁴³

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er staterne, ligesom det er tilfældet i Handicapkonventionen, som udgangspunkt konventionens pligtsubjekter.⁴⁴ Staterne er derfor inden for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention alene ansvarlige for handlinger og undladelser i strid med konventionen, som staten selv foretager over for private personer, der befinder sig inden for dens jurisdiktion. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan stater dog have positive forpligtelser i forbindelse med private personers handlinger over for andre private personer.⁴⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8 indeholder derfor ikke kun en forpligtelse til at beskytte individer mod overgreb fra staten eller personer, der repræsenterer staten, men også en forpligtelse til, at staten skal beskytte private personer mod vold, seksuelle overgreb og trusler i strid med konventionen begået af andre private personer.⁴⁶

Staterne kan ikke frigøre sig fra disse forpligtelser efter konventionen ved at uddelegere ansvaret til private aktører,⁴⁷ hvis den private aktør handler på vegne af staten. I vurderingen af, om den private aktør handler på vegne af staten, lægges der blandt andet vægt på udpegning, tilsyn, ansvar, formål, beføjelser og funktioner.⁴⁸

Det er kommunerne som visiterer til botilbud og har ansvaret for, at beboerens rettigheder ikke krænkes

Selvom serviceloven lægger op til, at bolig og boformer som udgangspunkt skal administreres i henhold til boliglovgivningen, er kommunerne med reglerne om botilbud i servicelovens §§ 107 og 108 forpligtet til at tilbyde midlertidige og længerevarende botilbud til personer, som har behov for denne type boliger. Efter

almenboliglovens § 105 kan kommunerne endvidere udleje almene ældreboliger til personer med handicap, som har særligt behov for sådanne boliger. Boliger til personer med handicap efter almenboliglovens § 105 udgør i praksis ofte botilbudslignende boformer eller bofællesskaber, som kan omfatte den samme personkreds som tilbud efter serviceloven § 108.

Det vil derfor altid være en kommune, som bevilliger et botilbud inden for socialpsykiatriområdet, uanset hvilket retligt grundlag botilbuddet er oprettet på grundlag af.

Disse botilbud kan både være drevet af private, regionerne og af kommunerne selv, men uanset hvem der driver et botilbud, er det kommunen, der har anvist borgeren til botilbuddet, der har ansvaret for, at borgeren behandles ordentligt og ikke udsættes for vold, seksuelle overgreb eller trusler på botilbuddet.

3.2.2. FORPLIGTELSEN TIL AT YDE RETLIG BESKYTTELSE

Staten har en forpligtelse til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler mellem private personer ved at yde retlig beskyttelse. Forpligtelsen til at yde retlig beskyttelse omfatter både en pligt til at kriminalisere, men også en forpligtelse til at sikre et effektivt retssystem og håndhæve afgørelser om tilhold mv.

Handicapkonventionen

Efter Handicapkonventionens artikel 16, stk. 5, skal staten således gennemføre lovgivning, der kan være med til at sikre, at personer med handicap beskyttes mod vold, seksuelle overgreb og trusler.⁴⁹

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ligeledes kan staten efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8 have en positiv forpligtelse til at sikre, at der eksisterer en effektiv retlig beskyttelse gennem national lovgivning og retspraksis mod vold, seksuelle overgreb og trusler begået i forholdet mellem private personer.⁵⁰

Kriminalisering af vold, seksuelle overgreb og trusler i dansk strafferet

I dansk ret er vold og andre legemsangreb kriminaliseret i straffeloven.⁵¹ Straffeloven dækker et bredt område af vold. Der gælder ikke noget krav om, at volden skal have forvoldt smerte eller fysisk skade. For eksempel kan afklipping af hår også straffes efter voldsbestemmelsen i straffeloven.⁵² Rent bagatelagtige krænkelser, eksempelvis små puf og skub, er ikke strafbare efter straffeloven.⁵³ I lighed med den menneskeretlige beskyttelse mod nedværdigende og umenneskelig behandling så gælder der altså en bagatelgrænse for, hvornår en fysisk krænkelse er strafbar efter dansk ret. Bagatelgrænsen for, hvornår en handling er strafbar, er dog væsentlig lavere end grænsen for, hvornår der foreligger umenneskelig eller nedværdigende behandling.⁵⁴ Derfor må det antages, at handlinger, som er omfattet af straffeloven, dækker de handlinger, som staten i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 er

forpligtet til at beskytte imod, herunder også en del af de indgreb i den personlige integritet, der kan være i strid med artikel 8.

Det må endvidere antages, at de handlinger, som er omfattet af straffeloven og dermed er strafbare, også dækker hele området for de handlinger, som staten i henhold til Handicapkonventionen er forpligtet til at beskytte imod.

Derudover er en række seksualforbrydelser kriminaliseret i straffelovens kapitel 24. Trusler er desuden kriminaliseret i straffelovens § 266, hvorefter den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, straffes med bøde eller fængsel indtil to år.

3.2.3. FORPLIGTELSEN TIL AT FOREBYGGE, FORHINDRE OG GRIBE IND

Staten har under visse betingelser en forpligtelse til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler mellem private personer ved at forebygge, forhindre eller gribe ind over for dette. I dansk ret spiller det tilsyn, kommunerne, Socialtilsynet, Folketingets Ombudsmand og § 71-tilsynet udfører, en central rolle i forhold til at sikre sig viden om forholdene, som beboerne på botilbud lever under. Derudover kan kommunerne i visse tilfælde være ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser begået mod en beboer på socialpsykiatriske botilbud.

Handicapkonventionen

Ud over en forpligtelse til at sætte en retlig ramme for beskyttelse mod udnyttelse, vold og misbrug af personer med handicap eksisterer der også efter Handicapkonventionens artikel 16, stk. 1 og 2, en forpligtelse for staterne til at træffe alle passende foranstaltninger til at forebygge og beskytte mod enhver form for udnyttelse, vold og misbrug af personer med handicap.⁵⁵

Med henblik på at forebygge forekomsten af vold, udnyttelse og misbrug bestemmer Handicapkonventionens artikel 16, stk. 3, at uafhængige myndigheder skal føre effektivt tilsyn med alle tilbud og ordninger, der er beregnet til personer med handicap. Efter bestemmelsen er det vigtigt, at staten hele tiden sikrer sig, at der føres et effektivt tilsyn, at tilsynsmyndighederne er uafhængige, at tilsynet dækker alle tilbud, og at der fra tilsynsmyndighedernes side bliver fulgt tilstrækkeligt op på anmeldelser.⁵⁶

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis eksisterer der også en forpligtelse for staterne til at forebygge, forhindre og gribe ind over for vold, seksuelle overgreb og trusler i forholdet mellem private personer ved at foretage rimelige foranstaltninger. Det er en betingelse for forpligtelsen, at der var en reel og umiddelbar risiko for, at den private person enten ville blive eller var blevet udsat for vold eller seksuelle overgreb, og at staten havde eller burde have kendt til dette.^{57 58}

Som eksempel på denne forpligtelse kan der nævnes en sag mod Kroatien, hvor en voksen psykisk og mentalt handicappet mand blev udsat for vold og chikane af nogle unge under den kriminelle lavalder på en skole, de alle gik på, og i deres nabolag. Spørgsmålet var om staten havde formålet at forhindre og forebygge yderligere vold og chikane.⁵⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konkluderede, at de statslige myndigheder kendte til volden og chikanen, og at der var en umiddelbar risiko for yderligere vold og chikane. Domstolen pegede derefter på, at selvom politiet havde talt med nogle af børnene, og skolen havde diskuteret problemet med eleverne, blev der ikke foretaget nogen yderligere konkrete foranstaltninger, der fulgte op på arbejdet og beskyttede manden mod yderligere vold: Ingen politiske beslutninger ("policy decisions"), ingen overvågningsmekanismer for at identificere og forhindre yderligere chikane, ingen inddragelse af de sociale myndigheder eller fagpersoner, der kunne have givet relevante anbefalinger i sagen og arbejdet med de unge, og ingen rådgivning var blevet tilbudt manden. Der blev altså ikke truffet nogen relevante og systematiske foranstaltninger til at bekæmpe det underliggende problem.⁶⁰

Tilsyn spiller en vigtig rolle i overvågningen af, at beboerne ikke udsættes for vold, seksuelle overgreb og trusler

Der er en række aktører, der fører tilsyn med botilbud inden for socialpsykiatrien.

Den kommune, som anviser borgeren til et botilbud, er således forpligtet til at føre tilsyn med, at botilbuddet og den støtte borgeren får, opfylder sit formål, og at borgeren ikke har brug for anden eller yderligere hjælp og støtte.⁶¹ En kommune bør i den forbindelse også følge op på, at borgeren ikke bliver chikaneret eller udsat for vold eller andre former for overgreb fra andre beboere på botilbuddet.⁶² Denne form for tilsyn kaldes det personrettede tilsyn.

Hvis en kommune i forbindelse med det personrettede tilsyn bliver opmærksom på forhold, som er bekymrende, så er kommunen forpligtet til at underrette det pågældende socialtilsyn, som fører tilsyn med botilbuddet.⁶³

En kommune kan være ansvarlig for menneskerettighedskrænkelser begået mod en beboer, hvis kommunen havde eller burde have haft kendskab til krænkelserne og ikke har gjort tilstrækkeligt for at forhindre dem.⁶⁴

Socialtilsynet fører det driftsorienterede tilsyn med botilbuddene i Danmark. Hvor den anvisende kommunes tilsyn er rettet mod den enkelte beboer, er Socialtilsynets tilsyn rettet mod kvaliteten af botilbuddet generelt.⁶⁵ Det er også Socialtilsynet, der godkender botilbud. En godkendelse fra Socialtilsynet er en betingelse for, at kommunerne må anvise borgere til et botilbud.⁶⁶

Tilsynet foregår både ved anmeldte og uanmeldte besøg, og alle tilbud skal have besøg mindst én gang om året. Hertil kommer, at tilsynet har mulighed for at udbede sig dokumentation fra botilbuddet, eksempelvis i form af

magtindberetninger, beboernes journaler, personalepolitikker mv. Tilsynet arbejder efter en kvalitetsmodel, der også indeholder en vurdering af, om tilbuddet i tilstrækkelig grad forebygger vold og overgreb.⁶⁷ Socialtilsynet er derudover forpligtet til at have en såkaldt "whistleblower-ordning", der består i et telefonnummer, som er åbent i dagtimerne, og en webformular på Socialtilsynets hjemmeside, hvor personer, der er bekymret over forhold på botilbud, kan henvende sig anonymt.⁶⁸

Ud over Socialtilsynet gennemfører Folketingets Ombudsmand også tilsyn med socialpsykiatriske botilbud. Dette sker som led i opfyldelsen af Ombudsmandens rolle som Danmarks nationale forebyggende mekanisme under den valgfri protokol til FN's Torturkonvention og som et led i Ombudsmandens generelle inspektioner af offentlige virksomheder og institutioner.⁶⁹ Ombudsmanden kan i forbindelse med et tilsyn af et socialpsykiatriske botilbud bedømme, om der handles i strid med gældende ret, eller om man på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af opgaver, samt bedømme forhold vedrørende behandlingen af beboerne ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.⁷⁰

Endelig føres der tilsyn efter grundlovens § 71 med behandlingen af administrativt frihedsberøvede personer på botilbud af et organ (§ 71-tilsynet) udpeget af Folketinget.⁷¹ Henvendelser fra administrativt frihedsberøvede på botilbud kan give anledning til, at tilsynsmedlemmerne stiller spørgsmål til ministre, regioner, kommuner og/eller botilbud. På baggrund af svarene vurderer § 71-tilsynet, om det vil gå ind i sagen. § 71-tilsynet har ikke mulighed for at træffe afgørelser, men kan komme med en vurdering og eventuelt kritiske bemærkninger, anbefalinger eller henstillinger.⁷²

3.2.4. FORPLIGTELSEN TIL AT GENNEMFØRE EN EFFEKTIV EFTERFORSKNING

Staten har en forpligtelse til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler mellem private personer ved at gennemføre en effektiv efterforskning. Manglende eller ineffektiv efterforskning af en forbrydelse kan udgøre en krænkelse af offerets menneskerettigheder. Efter dansk ret er politiet som hovedregel forpligtet til at efterforske anmeldte forbrydelser og forbrydelser, som politiet har mistanke om er begået. Politiet er underlagt de almindelige krav til offentlige myndigheder om at agere sagligt og ikke forskelsbehandle anmeldelser uden nogen saglig grund hertil.

Handicapkonventionen

Det fremgår af Handicapkonventionens artikel 16, stk. 5, at staterne skal gennemføre foranstaltninger, der kan være med til at sikre, at vold rettet mod personer med handicap efterforskes.⁷³

Handicapkomitéen har i forbindelse med eksaminationen af Danmark i 2014 anbefalet, at vold mod personer med handicap behørigt rapporteres og efterforskes.⁷⁴

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8 indeholder foruden materielle rettigheder også visse processuelle garantier og forpligtelser, der skal iagttages af staterne. Staterne er således forpligtede til at foretage en effektiv, offentlig efterforskning i forbindelse med anmeldelse af eller mistanke om umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3 eller krænkelse af den personlige integritet i strid med artikel 8.⁷⁵

Hvis der indgives en anmeldelse eller en klage, hvor det ikke umiddelbart kan afvises, at anmelderen eller klageren har en troværdig påstand ("arguable claim") om umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3 eller krænkelse af den personlige integritet i strid med artikel 8, skal de statslige myndigheder svare med en effektiv, offentlig efterforskning af påstandene.⁷⁶ Hvis der ikke er indgivet en anmeldelse eller klage, er myndighederne dog også af egen drift forpligtede til at gennemføre en efterforskning, såfremt der er tilstrækkeligt klare indikationer på, at der kan være forekommet umenneskelig og/eller nedværdigende behandling eller brud på den personlige integritet i strid med artikel 3 og 8.⁷⁷

Forpligtelsen til at gennemføre en efterforskning ved en troværdig påstand gælder ikke kun i forholdet mellem private personer og statslige aktører, men også i forholdet mellem private personer.⁷⁸

Efterforskningen skal efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis være tilrettelagt og gennemført på en sådan måde, at den er egnet til at kunne lede til identifikation og strafforfølgning af dem, der er ansvarlige.⁷⁹ Derudover skal den som minimum være uafhængig, upartisk, underlagt offentlig indsigt, gennemføres hurtigt og effektivt⁸⁰ og tilvejebringe de nødvendige beviser.⁸¹

Politiets efterforskning

Anmeldelser om strafbare forhold indgives til politiet.⁸² Anmeldelser kan både indgives af private, af offentlige myndigheder og af politiet selv. Der gælder imidlertid ikke en generel pligt til at anmelde mulige strafbare overtrædelser i dansk ret.⁸³

Den pågældende politikreds skal hurtigst muligt efter en anmeldelse foretage en registrering og visitation af sagen. Det skal ved visitation blandt andet vurderes, om der skal indledes en efterforskning, og hvilke efterforskningsskridt der i så fald skal foretages.⁸⁴

Det er politiet, som udfører og tilrettelægger selve efterforskningen.⁸⁵ Politiets efterforskning har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten.⁸⁶

Politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift en efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.⁸⁷ Hvis der ikke findes grundlag for at indlede en efterforskning i en konkret sag, kan politiet afvise en indgivet anmeldelse.⁸⁸ Politiet kan altså forhåndsafvise en anmeldelse, uden at nærmere efterforskning iværksættes, hvis politiet ikke mener, der er grundlag herfor. Hvis der ikke er grundlag for at fortsætte en påbegyndt efterforskning, kan politiet også beslutte at indstille efterforskningen, såfremt der ikke har været rejst sigtelse i sagen.^{89 90}

Politikredsene skal ifølge Rigsadvokatens meddelelse selv udarbejde lokale retningslinjer for straffesagsbehandling, herunder retningslinjer for, hvordan politikredsene visiterer og altså vurderer, om der skal ske efterforskning, og hvordan politikredsene henlægger sager.⁹¹

I forbindelse med politiets opgaver med visitation og efterforskning skal der ligesom inden for al anden forvaltningsvirksomhed iagttages de lovbestemte forbud mod diskrimination på grund af køn, handicap og etnicitet samt visse uskrevne principper såsom principperne for god forvaltningsskik, princippet om saglighed og princippet om lighed.

Politiet må således ikke ifølge princippet om saglighed i forbindelse med sine opgaver inddrage usaglige eller uvedkommende hensyn. I den forbindelse skal politiet efter princippet om lighed behandle ensartede tilfælde ens, og kun saglige grunde kan begrunde, at der gøres forskel. Samtidig må et frit skøn indskrevet i lovgivning, hvorefter der skal foretages en konkret vurdering, ikke bindes af regler (princippet om ingen skøn under regel).⁹²

3.2.5. SÆRLIGE FORPLIGTELSER OVER FOR PERSONER MED HANDICAP PÅ BOTILBUD

Statens forpligtelser over for personer, der bor på et botilbud i forhold til at sikre frihed for vold, seksuelle overgreb og trusler er skærpet, fordi personer på botilbud på grund af deres handicap er særligt sårbare. Det forhold, at nogle beboere ikke har noget andet valg end at bo på det botilbud, som de har fået anvist, kan også understøtte, at staten har en særlig forpligtelse til at beskytte beboerne på botilbuddene efter konventionen.

Sårbare personer og samfundsmæssige strukturer og Handicapkonventionen
Handicapkonventionens definition af handicap indebærer en social forståelse af handicap som en relation mellem en funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer. I Handicapkonventionens forstand er det ikke funktionsnedsættelsen i sig selv, som gør personen mere sårbar for vold, seksuelle overgreb og trusler, men derimod de samfundsskabte barrierer, herunder stereotype holdninger og fordomme over for personer med handicap.⁹³ Handicapkonventionen anerkender dermed, at personer med handicap er en særlig beskyttelsesværdig gruppe, som staten skal være særlig opmærksom på også når det kommer til beskyttelse mod

vold, seksuelle overgreb og trusler, på grund af indretningen af samfundet og det historiske efterslæb med lang tradition for ikke at anerkende, at personer med handicap har lige rettigheder.⁹⁴

Sårbare personer og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Statens positive forpligtelse til at beskytte private personer mod andre private personers handlinger i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8 gælder særligt for børn⁹⁵ og andre sårbare personer.⁹⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har desuden i forbindelse med sager angående artikel 14 om forbuddet mod diskrimination fundet, at personer med handicap udgør en særlig sårbar gruppe, hvorfor statens skønsmargin i tilfælde af forskelsbehandling på grund af handicap indsnævres.⁹⁷

Beboerne i socialpsykiatrien er særlig sårbare og vil ofte have et handicap

Målgruppen for midlertidige botilbud efter servicelovens § 107 er personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte.⁹⁸

Målgruppen for længerevarende tilbud efter servicelovens § 108 er personer, som på grund af varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.⁹⁹

Målgruppen omfatter efter servicelovens § 108, stk. 7, også personer, der efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse, samt personer, der i henhold til dom eller kendelse eller som vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, eller som skal undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse.

Boliger til personer med handicap omfattet af almenboliglovens § 105 udgør i praksis ofte botilbudslignende boformer eller bofællesskaber. Disse botilbud omfatter således umiddelbart den samme personkreds som tilbud efter servicelovens § 108.

Det er således en betingelse for at få tilkendt et botilbud, at ansøgeren enten har en varig og væsentlig funktionsnedsættelse, og/eller at vedkommende er underlagt særforanstaltning i bred forstand efter straffeloven. Når der henses til tildelingsbetingelserne for at få et botilbud eller for at blive anbragt på et botilbud, så har disse en sammenhæng med beboernes funktionsnedsættelse og dermed også med deres handicap. Beboere på botilbud i socialpsykiatrien må derfor anses for sårbare personer, der har krav på en særlig beskyttelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8.¹⁰⁰

Beboerne er i en udsat position

Personer, der er frihedsberøvede og dermed er i statens varetægt, anses for at være i en særlig sårbar og udsat position efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, hvorfor myndighederne har en særlig forpligtelse til at beskytte disse personer.¹⁰¹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har på den baggrund fastslået, at staten har en særlig positiv forpligtelse til at beskytte personer, der er frihedsberøvede i fængsel. For eksempel har staten en forpligtelse til at beskytte indsatte i fængsler mod vold begået af andre medindsatte.¹⁰²

Den særlige forpligtelse til at beskytte personer, der er i fængsel, kan også i visse tilfælde udstrækkes til personer, der er indlagt på en psykiatrisk afdeling¹⁰³ eller opholder sig på en institution.¹⁰⁴

I en sag mod Bulgarien fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol således, at staten ikke havde gennemført rimelige foranstaltninger for at beskytte en gruppe børn og unge voksnes liv, mens de boede på et hjem for børn og unge med mentale handicap, eller foretaget en effektiv efterforskning af deres død, som skyldtes forholdene på hjemmet.¹⁰⁵

Begrænset eller ingen valgfrihed

Som altovervejende hovedregel er personer, der opholder sig og bor på et socialpsykiatrisk botilbud, ikke frihedsberøvede. Et botilbud er som udgangspunkt et frivilligt socialt tilbud, som den enkelte kan vælge ikke at tage imod. Der kan dog være tale om, at beboeren bliver dømt til at tage ophold på et botilbud som et led i en særforanstaltning efter straffeloven og dermed ikke har noget andet valg. Serviceloven giver også undtagelsesvis mulighed for under visse betingelser at tvangsoptage personer med en betydelig og varigt nedsat funktionsevne som følge af en sindslidelse på et bestemt botilbud. Tvangsoptag på et andet botilbud kan kun ske, hvis personen blandt andet er chikanerende overfor andre beboere eller personale på et botilbud.¹⁰⁶ Hertil kommer, at der, selvom der gælder et krav om frit valg af visse botilbud efter serviceloven, ikke er noget generelt krav om, at ansøgeren skal have valgmulighed mellem flere tilbud.¹⁰⁷ Det betyder, at der i praksis kan være begrænset valgfrihed for en person, der har brug for et botilbud.

Selvom hovedreglen er, at personer, der opholder sig på et botilbud, ikke er frihedsberøvede og derfor ikke kan siges at være i statens varetægt, så kan der altså både i forhold til det retlige grundlag for visiteringen til et bestemt botilbud og i situationer, hvor der er mangel på pladser, være ingen eller i hvert fald begrænset frihed til at vælge botilbud.

Det forhold, at staten (i praksis kommunerne) spiller en afgørende rolle for tildelingen af et konkret botilbud og har kompetencen til i nogle situationer at tvangsindskrive en beboer til et bestemt botilbud, taler for, at der gælder en skærpet

pligt til at forhindre, at der sker vold, seksuelle overgreb og trusler på botilbud. Forpligtelsen til at forebygge og så vidt muligt forhindre vold, seksuelle overgreb og trusler på botilbuddene støtter sig altså ikke alene til, at beboerne er sårbare på grund af deres handicap, men også til, at kommunerne spiller en aktiv rolle med at visitere til de konkrete botilbud og i nogle situationer tvangsindskrive borgere.

3.3. SAMMENFATNING

Beskyttelsen af den menneskelige værdighed, personlige integritet og autonomi og forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling er fundamentale menneskerettigheder. Når personer, der bor på socialpsykiatriske botilbud, oplever vold, seksuelle overgreb eller trusler, kan det dermed udgøre et indgreb i disse fundamentale menneskerettigheder der blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Handicapkonventionen.

Den positive forpligtelse til at beskytte beboere på botilbud mod vold, seksuelle overgreb og trusler, der udgør et indgreb i artikel 3 og 8, indebærer at staten har en pligt til at forebygge, forhindre og gribe ind over for sådanne handlinger samt at sikre en retlig ramme for beskyttelse, herunder at efterforske og retsforfølge. I dansk ret kan de forskellige tilsyn forebygge, forhindre og gribe ind over for vold mv. på botilbud på det driftsorienterede plan, mens kommunen med det personrettede tilsyn kan forebygge, forhindre gribe ind over for vold mv. på botilbud på det individuelle plan. Forpligtelsen til at efterforske og retsforfølge er overladt til politiet i samarbejde med anklagemyndigheden. Efterforskningen og behandlingen af sager skal ske på en måde, som respekterer almene retlige principper om lighed og saglighed.

Som en del af forpligtelsen til at fremme beskyttelsen af personer med handicap mod vold, udnyttelse og overgreb er staten endvidere forpligtet til at indsamle data til brug for gennemførelsen af Handicapkonventionen, herunder data om vold på personer med handicap.

Beboere på socialpsykiatriske botilbud er særlig sårbare, og derfor har staten en særlig pligt til at beskytte dem. Det forhold, at staten (i praksis kommunerne) spiller en afgørende rolle i visiteringen til og driften af de konkrete botilbud og har kompetencen til i nogle situationer at tvangsindskrive en beboer til et bestemt botilbud, understøtter, at der gælder en skærpet pligt til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler på botilbud.

Forpligtelsen til at beskytte mod vold, seksuelle overgreb og trusler på botilbuddene støtter sig altså ikke alene til, at beboerne er sårbare på grund af deres handicap, men også til, at kommunerne spiller en aktiv rolle med at visitere til de konkrete botilbud og i nogle situationer tvangsindskriver borgere.

KAPITEL 4

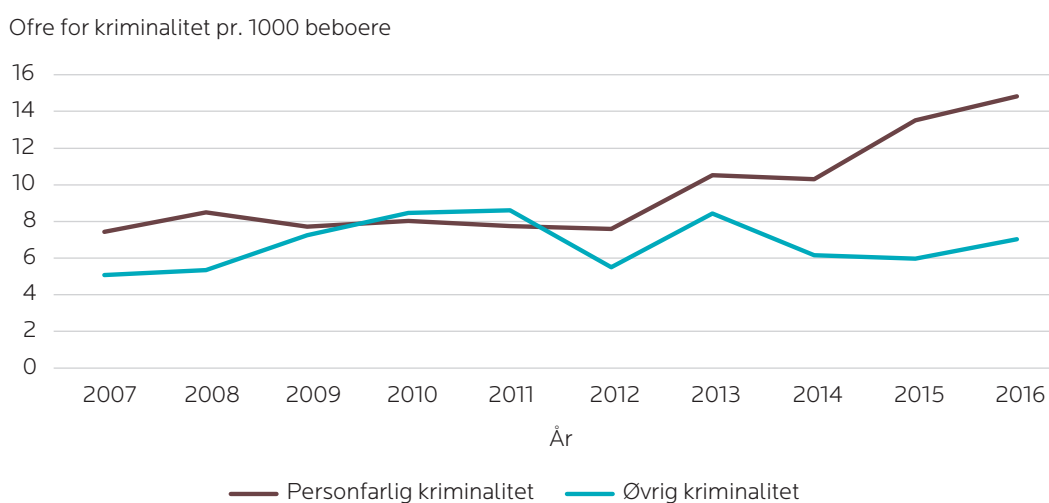
OVERBLIK OVER TI ÅRS UDVIKLING I PERSONFARLIG KRIMINALITET RELATERET TIL BEBOERE PÅ BOTILBUD

I dette kapitel belyser vi problematikken med vold, trusler og relaterede hændelser mod voksne beboere med psykiske lidelser på socialpsykiatriske botilbud – hvad vi under ét omtaler som personfarlig kriminalitet. Det gør vi ved at se på de politianmeldelser og domme, der vedkommer beboere på botilbuddene gennem ti år fra 2007 til 2016. Det vil sige, at vi både ser på ofre og gerningspersoner. Det faktiske niveau af personfarlig kriminalitet må forventes at være en del højere end den, der er registreret i politiets statistik. Derfor bør denne analyse overvejende bruges til at få et indtryk af udviklingen i anmeldt personfarlig kriminalitet rettet mod beboerne.

4.1. TAL PÅ OFRE FOR KRIMINALITET

Figur 4.1 viser, at der er sket mere end en fordobling af politianmeldt personfarlig kriminalitet over ti år blandt beboerne på botilbud, og stigningen mellem år 2007 og 2016 var signifikant.¹⁰⁸ Særligt tager stigningen til fra omkring år 2012. Andelen af ofre for andre former for kriminelle handlinger har i samme periode ikke oplevet en signifikant stigning, men har derimod ligget forholdsvis stabilt.

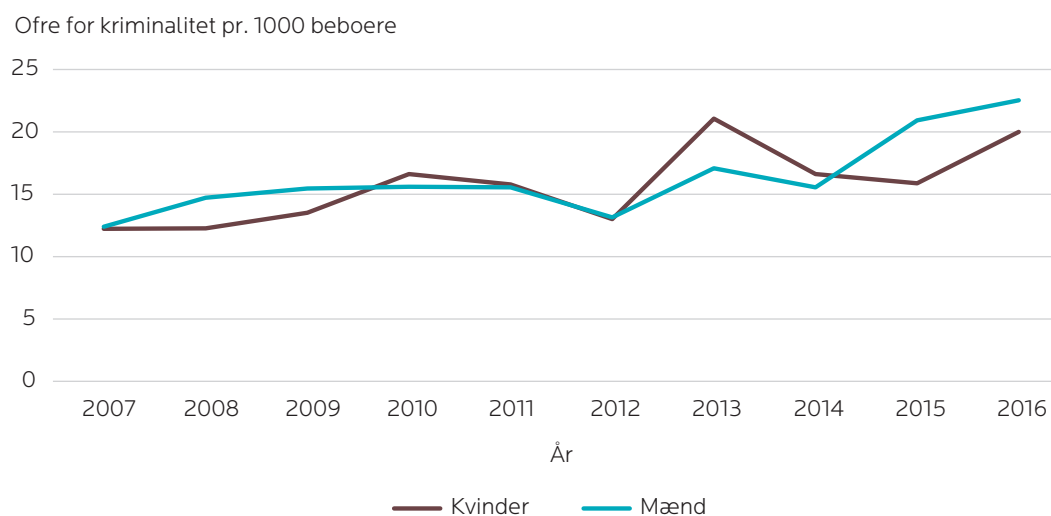
FIGUR 4.1.
OFRE FOR KRIMINALITET PÅ SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri, og seksuelle forbrydelser. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

På figur 4.2 forholder vi os til sammenhængen mellem kriminalitet og køn. Her ser vi, at både mænd og kvinder har oplevet en signifikant stigning i andelen af ofre mellem år 2007 og 2016. Dog er der ikke nogen signifikant forskel på andelen mellem kønnene. Det kunne pege på, at køn ikke har en signifikant betydning for hvem der bliver anmeldt som offer for kriminalitet.

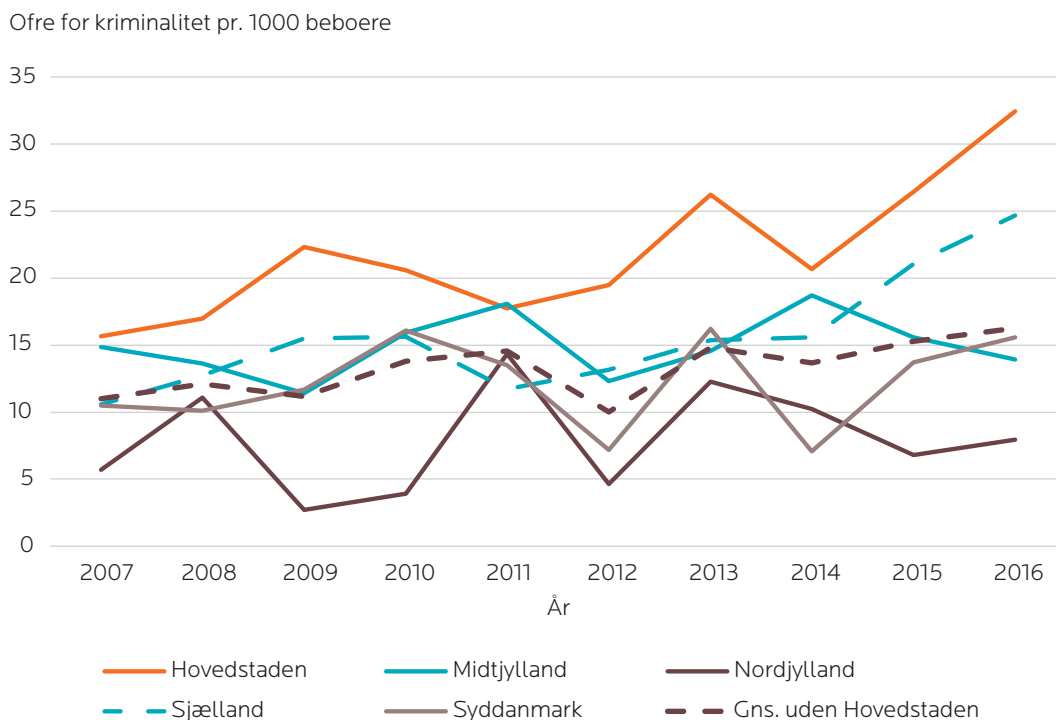
FIGUR 4.2.
OFRE FOR KRIMINALITET BLANDT MANDLIGE OG KVINDelige BEBOERE



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. N: 73.446.
Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

I samme statistik ser vi også på den geografiske fordeling, jf. figur 4.3. Når man ser på beboernes risiko for at være udsat for kriminalitet inden for de enkelte regioner, fremgår det, at andelen af beboere udsat for vold er højest i Region Hovedstaden. Både Hovedstaden og Region Sjælland oplever en fordobling i andelen af beboere udsat for kriminalitet fra 2007 til 2016. Grundet det høje niveau og markante stigning i Region Hovedstaden, har denne region en signifikant højere andel af ofre end gennemsnittet af de øvrige regioner fra 2009 og frem (2014 undtaget).

FIGUR 4.3.
KRIMINALITET OG REGIONAL FORDELING

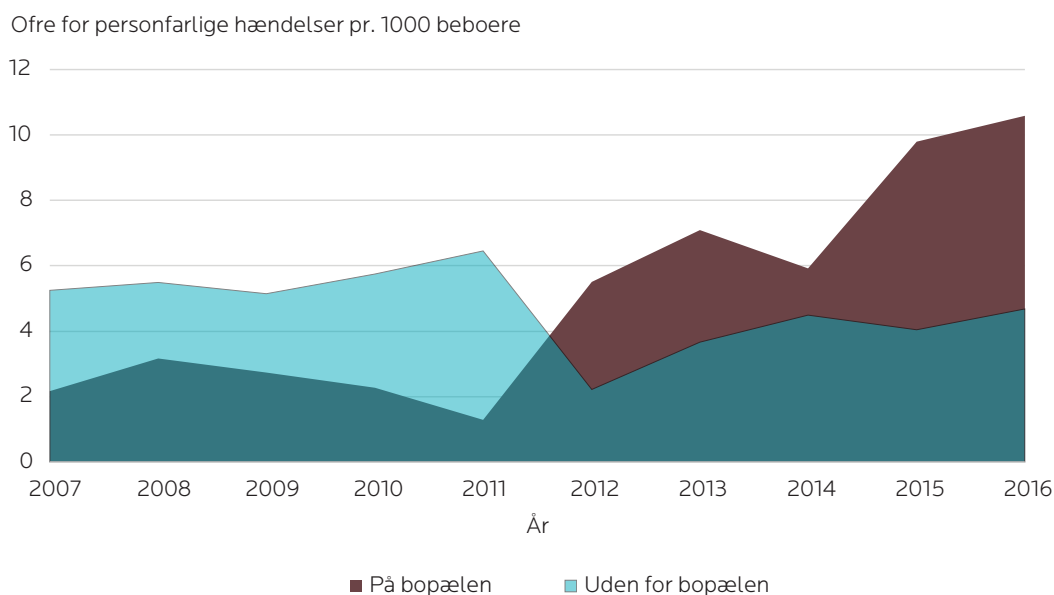


Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Regionerne skal alene ses som en geografisk afgrænsning – langt de fleste botilbud drives af kommuner eller privat, og kun et mindretal af regionerne. N: 73.722. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

Baseret på politianmeldelserne kan vi også få et indtryk af, hvor kriminaliteten foregår. I figur 4.4 ser vi både den generelle stigning i andelen af anmeldte ofre for personfarlig kriminalitet blandt beboerne samt fordelingen af hvor man er blevet offer. Figuren viser, at der er sket en markant stigning i anmeldte ofre for personfarlig kriminalitet fra lidt over 2 pr. 1.000 beboere på bopælen i 2007 til over 10 pr. 1.000 beboere på bopælen i 2016, og forskellen mellem de to år er signifikant.

En særlig iøjefaldende tendens er, at mens andelen af anmeldte ofre for personfarlig kriminalitet uden for bopælen i 2007 var størst, ser dette ud til at have ændret sig over tid. Fra 2011 og frem er den største andel af anmeldte ofre at finde på selve bopælen.¹⁰⁹ Dette kan skyldes en ændret anmeldelsestilbøjelighed (se kapitel 2 om metode), men kan også skyldes en reel stigning i hyppigheden af vold på bopælen. Det, der peger på det sidste, er, at ændringen over tid både skyldes et fald i ofre uden for bopælen og en stigning af ofre på bopælen. Det kan indikere, at personfarlig kriminalitet rettet mod beboere over tid rykker ind på selve botilbuddene.

FIGUR 4.4.
OFRE FOR PERSONFARLIGE HÆNDELSER FORDELT PÅ STED

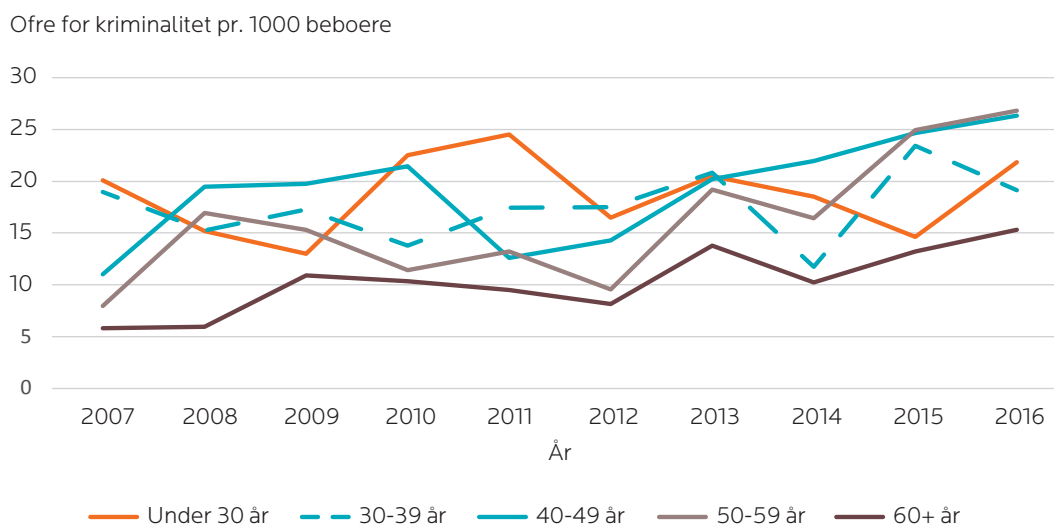


Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri, og seksuelle forbrydelser. At en kriminel handling foregår på "bopælen" dækker over, om det er foregået på bopælsvejen. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

I forhold til bopælen oplevede begge køn i øvrigt en signifikant stigning i andelen af personfarlig kriminalitet på bopælen fra 2009 til 2016, men der er dog ikke klare tegn på, at det ene køn skulle være mere udsat på bopælen end det andet (figur 6.1 i appendiks). Med andre ord er der for de fleste år ikke signifikant forskel på, hvor udsatte de to køn er på bopælen. Vi bemærker desuden, at selvom langt de fleste ofre for øvrig kriminalitet er at finde uden for bopælen gennem hele tidsperioden, så ser vi en signifikant stigning andelen af ofre for øvrig kriminalitet på bopælen (figur 6.2 i appendiks).

Vi kan også få et indtryk af om alder har en betydning for hvor udsat en botilbudsbeboer er. For det første kan vi på figur 4.5 observere, at særligt beboere på 40-49 og 50-59 år har oplevet en stigning som ofre for kriminelle handlinger. Der er tale om en stigning på mellem en fordobling og en tredobling, og udviklingen mellem år 2007 og 2016 er for begge grupper signifikant. Det ser desuden ud til, at beboere over 60 år generelt er mindst udsatte, om end de også oplever en fordobling over ti år.

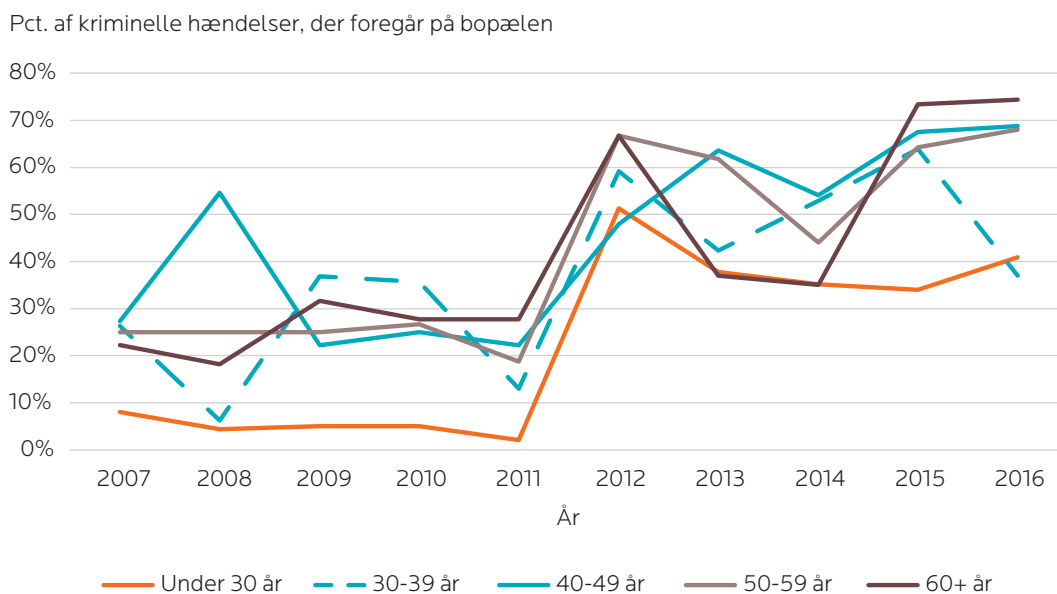
FIGUR 4.5.
ANDELEN AF OFRE FOR KRIMINALITET I FORSKELLIGE ALDERSGRUPPER



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. N: 73.446.
Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

For det andet ser vi i figur 4.6 en klar tendens til en stigende andel af politianmeldelser på bopælsadressen for alle aldersgrupper. De unge under 30 år skiller sig ud de fleste år, i og med at de oplever en signifikant lavere andel af hændelserne på bopælen.¹¹⁰ Vi ved fra figur 4.5, at unge under 30 år ikke er mindre udsat for kriminalitet end andre, men det tyder på, at de i overvejende grad bliver ofre for kriminalitet uden for bopælen.

FIGUR 4.6.
ANDELEN AF KRIMINELLE HÆNDELSER, DER FOREGÅR PÅ BOPÆLEN FOR
FORSKELLIGE ALDERSGRUPPER



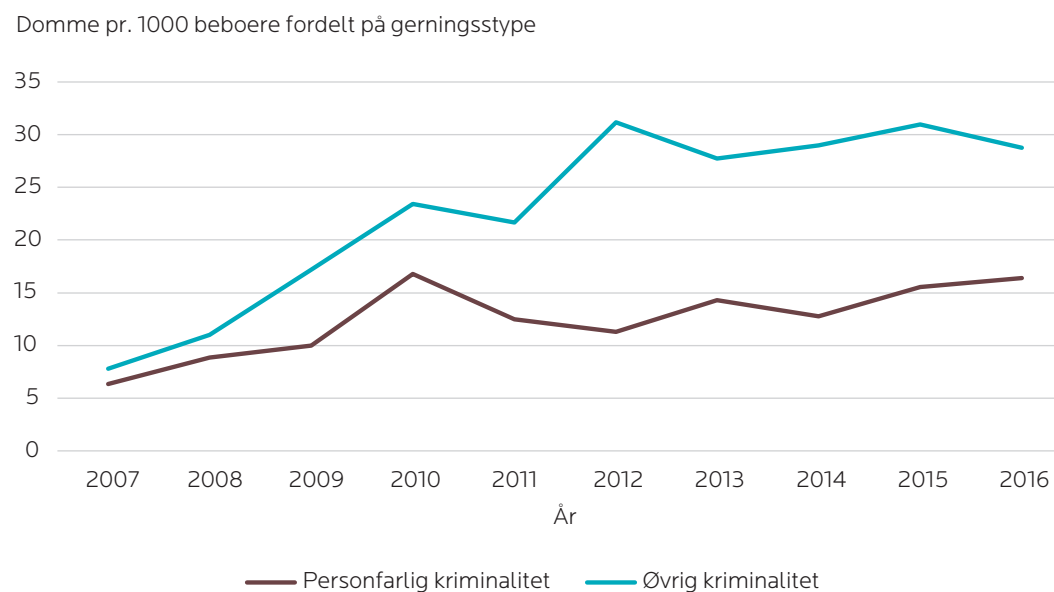
Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. At en kriminel handling foregår på "bopælen", dækker over, om det er foregået på bopælsvejen. Det samlede antal kriminelle hændelser var N: 1.378. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

4.2. TAL PÅ GERNINGSPERSONER

Går vi fra tal på ofre til tal på gerningspersoner, ser vi i figur 4.7, at andelen af beboere der modtager en dom stiger kraftigt for øvrig kriminalitet. Det er interessant når vi sammenligner med beboere, der bliver udsat for kriminelle handlinger. Her så vi det modsatte billede, nemlig at stigningen blandt ofre overvejende kom fra den personfarlige kriminalitet rettet mod beboere og ikke andre forbrydelser.

Mens der i figur 4.7 i år 2007 var omkring den samme andel af domme for personfarlige og øvrige forbrydelser blandt beboerne, sker der over tid en adskillelse:¹¹¹ Det ser ud til, at andelen af domme for ikke-personfarlig kriminalitet pr. beboer er firedoblet, og at andelen af domme for personfarlig kriminalitet pr. beboer er næsten tredoblet. Begge stigninger fra 2007 til 2016 er signifikante. Desuden er forskellen mellem de to grafer signifikant fra 2011 til 2016.

FIGUR 4.7.
DOMME MOD BEBOERE PÅ SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD

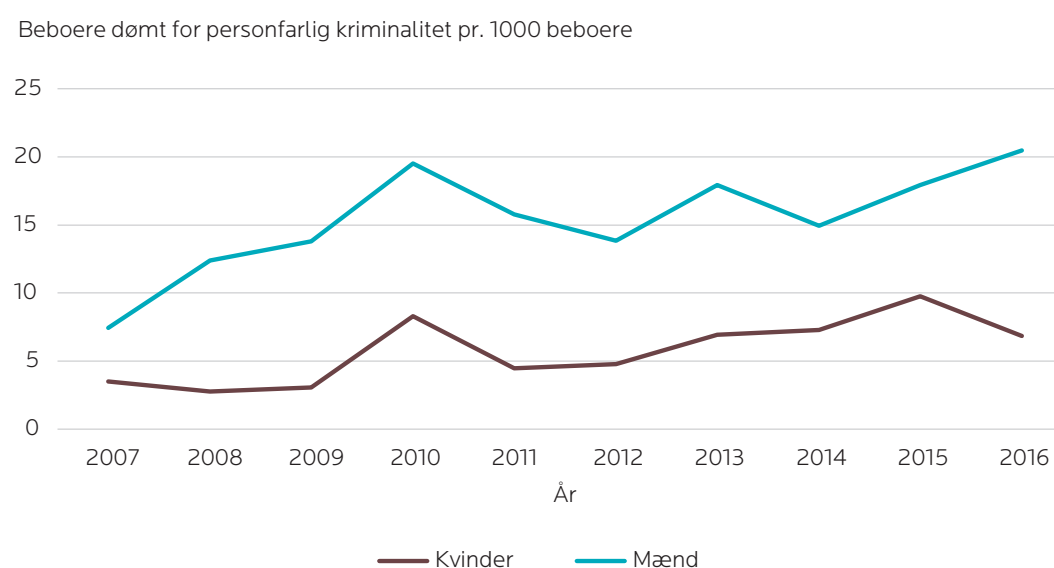


Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

Det samme billede tegner sig, hvis vi i stedet for domme ser på dømte beboere. Også her finder vi signifikante stigninger i både personfarlig (lidt under en fordobling) og øvrig kriminalitet (lidt over en fordobling) mellem 2007 og 2016, og at øvrig kriminalitet ligger signifikant højest fra 2011 og frem. Se også figur 6.3 i appendiks.

Vender vi os mod personfarlig kriminalitet for mænd og for kvinder, konstaterer vi i figur 4.8, at der er en signifikant stigning mellem 2007 og 2016 for både mænd og kvinder.¹¹² En markant og måske ikke overraskende tendens er desuden, at der for alle år er en signifikant højere andel af mænd end kvinder, der er dømt.¹¹³ I år 2016 var der således godt 21 dømte mænd pr. 1.000 mandlige beboere over for kun 7 dømte kvinder pr. 1.000 kvindelige beboere – andelen af dømte mænd er altså tre gange højere end andelen af dømte kvinder.

FIGUR 4.8.
BEBOERE DØMT FOR PERSONFARLIG KRIMINALITET OPDELT PÅ KØN



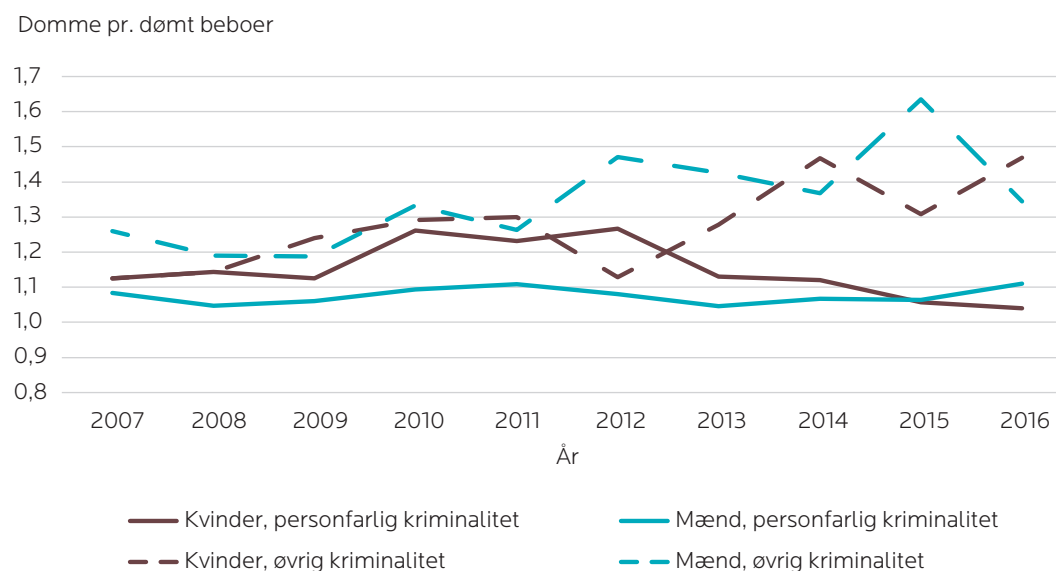
Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, truster, røveri og seksuelle forbrydelser. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

Ser vi på beboernes antal af domme, får vi et lignende billede af et højere niveau af personfarlig kriminalitet blandt mænd. Her finder vi også, at andelen af beboere dømt for personfarlig kriminalitet er signifikant stigende fra 2007 til 2016 (næsten en fordobling for kvinder og næsten en tredobling for mænd).¹¹⁴ Se figur 6.4 i appendiks. I denne figur ligger andelen af mænd i øvrigt signifikant højere end kvinder gennem hele perioden.

Samlet set kan man sige, at en større andel af mændene har modtaget en dom, og at de umiddelbart ser ud til at stå for den største del af stigningen i kriminalitet gennem årene. Det billede genkender vi også fra anden statistik om ofre for vold i befolkningen.¹¹⁵

Den generelle stigning i personfarlig kriminalitet begået af beboerne mellem 2007 og 2016 synes at være drevet af en tendens til, at der er kommet flere beboere, der bliver dømt, snarere end at den enkelte kriminelle beboer får flere domme. Det kan vi se i figur 4.9 nedenfor, hvor udviklingen i domme pr. dømt beboer for personfarlig kriminalitet er forholdsvis flad. Der har med andre ord ikke været nogen signifikant udvikling i domme for personfarlig kriminalitet pr. gerningsperson, og der er heller ikke nogen signifikant forskel mellem kønnene. Dog lader det til, at både mandlige og kvindelige gerningspersoner bliver mere kriminelle med hensyn til øvrige forbrydelser over tid.

FIGUR 4.9.
ANTALLET AF DOMME PR. GERNINGSPERSON PÅ BOTILBUD

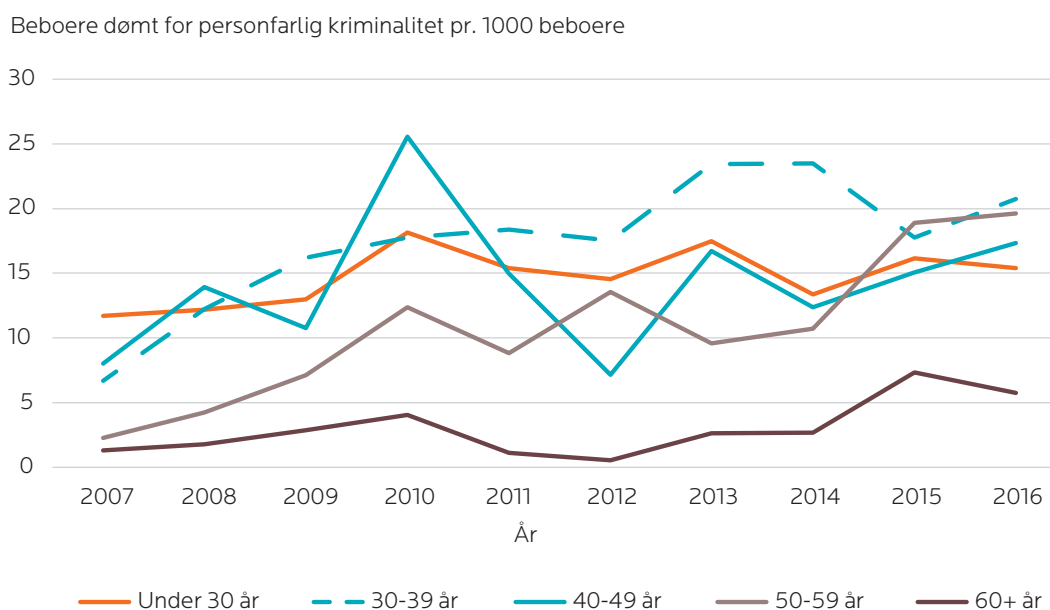


Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 2.025. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

Ser vi i stedet på, hvor mange personfarlige hændelser hvert enkelt offer er udsat for, fremgår det, at både mandlige og kvindelige ofre oplever en signifikant stigning i antallet af hændelser pr. offer. Vi ser altså ikke kun, at en større andel af beboerne bliver ofre for vold med tiden, men det enkelte offer bliver også udsat oftere. Se figur 6.5 i appendiks.

Figur 4.10 illustrerer andelen af dømte beboere inden for hver aldersgruppe. Her ser vi, at stigningen i beboere dømt for personfarlig kriminalitet var størst blandt de 30-39-årige (tredobling) og de 50-59-årige (næsten tidobling) og udviklingen mellem 2007 og 2016 var signifikant for begge grupper. Generelt lader alle aldersgrupper på nær gruppen af personer over 60 år til at være stigende i tiårsperioden.

FIGUR 4.10.
**BEBOERE DØMT FOR PERSONFARLIG KRIMINALITET INDDELT I
ALDERSGRUPPER**

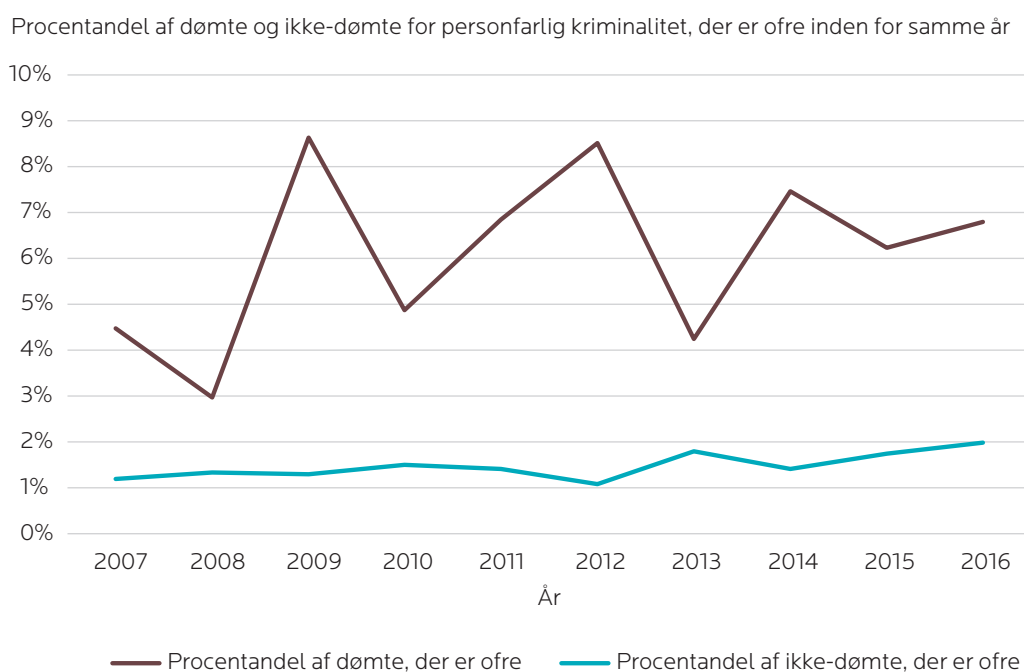


Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

I øvrigt bemærker vi, at gruppen af 30-39-årige er gået fra en relativt lille andel dømte for øvrig kriminalitet i 2007 til mere end en seksdobling i andelen af dømte beboere ti år efter. Denne udvikling var signifikant. Der er markant færre dømte blandt gruppen af personer over 60 år for domme inden for alle typer kriminalitet, om end denne gruppe også oplever en stigning. Se figur 6.6 i appendiks.

Heldigvis bliver langt de fleste beboere ikke ofre for vold i løbet af et givent år. Men i figur 4.11 spørger vi til, om der er en større andel af ofre blandt de dømte i forhold til de ikke-dømte beboere. Interessant nok viser det sig, at der er en signifikant større andel af ofre blandt dømte beboere end blandt ikke-dømte beboere. Forskellen er signifikant for alle år (undtagen 2008). Med andre ord så er der en tendens til, at gruppen af ofre særligt overlapper med gruppen af dømte for personfarlig kriminalitet. Der er altså en del beboere, som både er ofre og gerningspersoner.

FIGUR 4.11.
ANDELEN AF OFRE BLANDT DØMTE OG IKKE-DØMTE BEBOERE FOR PERSONFARLIG KRIMINALITET



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

Desuden bemærker vi, at der ikke lader til at være forskel på regionerne i forhold til, hvor mange af beboerne der er dømt for personfarlig kriminalitet. Alle regioner oplever omtrent den samme stigning, og det er svært at se nogen regioner stikke signifikant ud. Derimod har Hovedstaden de fleste år en signifikant højere andel af dømte for øvrig kriminalitet end gennemsnittet af de andre regioner.¹¹⁶ I halvdelen af tiårsperioden, særligt i den sidste halvdel, lå Region Midtjylland også over gennemsnittet for de resterende regioner af dømte beboere for øvrig kriminalitet. Se figur 6.7 og 6.8 i appendiks.

Samlet set tegner der sig et billede af, at der kommer flere registrerede ofre for vold. Desuden ser vi, at hvert enkelt offer anmeldes som udsat for flere hændelser end i starten af perioden. Vi ser også, at der kommer flere gerningspersoner, men at de dog ikke modtager flere voldsdomme pr. gerningsperson end før.

KONKLUSION OG ANBEFALING

Undersøgelserne i denne rapport peger på, at problemstillingen med kriminalitet rettet mod beboere i den socialpsykiatriske sektor bør monitoreres og undersøges nærmere.

5.1. STATEN HAR ET SÆRLIGT ANSVAR FOR BEBOERE PÅ BOTILBUD

Vi konkluderer i den juridiske analyse, at beboere på socialpsykiatriske botilbud står i en sårbar og udsat position. Offentlige myndigheder har derfor en særlig pligt til forebygge, forhindre og gribe ind over for og effektivt efterforske personfarlig kriminalitet.

Beskyttelsen af den menneskelige værdighed, personlige integritet og autonomi og forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling er fundamentale menneskerettigheder. Handicapkonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter mod krænkelser af den personlige integritet og forbyder nedværdigende og umenneskelig behandling sammen med en række andre konventioner. Vold, seksuelle overgreb og trusler kan derfor udgøre et indgreb i disse fundamentale menneskerettigheder.

Det forhold, at staten (i praksis er det kommunerne) spiller en afgørende rolle for tildelingen af et konkret botilbud og har kompetencen til i nogle situationer at tvangsindskrive en beboer til et bestemt botilbud, understøtter, at der gælder en skærpet pligt til at forhindre, at der sker vold og overgreb på botilbud.

Forpligtelsen til at bekæmpe og så vidt muligt forhindre vold, seksuelle overgreb og trusler på botilbuddene, støtter sig altså ikke alene til, at beboerne er sårbare på grund af deres handicap, men også til, at kommunerne spiller en aktiv rolle med at visitere til de konkrete botilbud og i nogle situationer tvangsindskrive borgere.

Som en del af forpligtelsen til effektivt at beskytte personer med handicap mod vold, udnyttelse og overgreb er staten forpligtet til at indsamle data til brug for gennemførelsen af Handicapkonventionen, herunder data om vold på personer med handicap.

5.2. MANGLENDE VIDEN OM VOLD OG TRUSLER MOD BEBOERE

Der har i de senere år været et øget fokus på vold og trusler mod især ansatte på botilbud. Dette har medført en række initiativer for at imødegå problemet. Her

kan nævnes oprettelsen af de fem socialtilsyn, forebyggelse af magtanvendelse gennem efteruddannelse og træning af ledelse og ansatte på botilbud, anvendelse af evidensbaserede risikovurderingsinstrumenter på beboere og mere. Som en foreløbig kulmination på rækken af initiativer offentliggjorde Socialstyrelsen i 2017 de "Nationale retningslinjer for forebyggelse af voldsomme episoder på botilbud samt på boformer for hjemløse", og oprettede et indsatssteam til at tilbyde målrettet støtte, vejledning og undervisning i at implementere retningslinjerne.¹¹⁷ Desuden koordinerer Socialstyrelsen på forsøgsbasis Arbejdstilsynets og socialtilsynenes voldsforebyggende indsats således, at tiltag rettet mod personalesikkerhed og borgersikkerhed ikke kommer i modstrid med hinanden. Endelig vedtog regeringen og satspuljepartierne i oktober 2016 en handlingsplan fra 2017 til 2020 til omkring 400 mio. kr. til at imødekomme vold og trusler på botilbud på en større skala.¹¹⁸ Heraf gik størstedelen af midlerne til oprettelse og drift af 150 specielle psykiatriske pladser for særligt udsatte personer med svære psykiske lidelser, udadreagerende og uforudsigelig adfærd.¹¹⁹ Lidt under en tredjedel af midlerne gik til generel forebyggelse af vold på botilbud.

Alligevel mangler der i skrivende stund underbygget viden på en lang række områder relateret til botilbud og forsorgshjem. Som det for nyligt blev konkluderet af VIVE i en større videnskabelig gennemgang af området: "For eksempel mangler der sikker forskningsmæssig viden om, hvordan vold kan nedbringes, herunder effekten af forskellige programmer, der søger at forebygge og håndtere vold."¹²⁰

Vi står derfor overfor den realitet, at vi alle initiativer til trods ikke ved, om vi har en socialpsykiatrisk sektor, hvor det går frem eller tilbage med forekomsten af personfarlig kriminalitet rettet mod beboere på botilbud.¹²¹ Hverken igangværende eller fremtidige planer eksisterer til systematisk at frembringe denne viden.

5.3. REGISTRERING AF PERSONFARLIG KRIMINALITET MOD BEBOERE SKAL INDFØRES PÅ BOTILBUDDENE

Nærværende undersøgelse viser, at politianmeldt vold og trusler mod beboere på socialpsykiatriske botilbud overordnet set er steget i perioden fra 2007 til 2016.

Den danske befolknings voldsudsathed er de sidste tre årtier blevet vurderet til at være uændret eller svagt faldende.¹²² Set i det lys er det bemærkelsesværdigt, at der er sket mere end en fordobling i andelen af ofre for personfarlig kriminalitet i denne periode, når man ser på politianmeldelser. Desuden bliver det enkelte offer udsat for stadig flere personfarlige hændelser. En stor del af stigningen skyldes, at flere blandt beboerne bliver anmeldt som ofre for vold, trusler og lignende i deres eget hjem på botilbuddet. I samme periode har vi set, at antallet af domme for personfarlig kriminalitet pr. beboer er næsten tredoblet. Det viser sig i den forbindelse, at der er større sandsynlighed for at blive gerningsmand, når man selv har været offer for personfarlig kriminalitet.

Hvorfor stigningen i anmeldelser af personfarlig kriminalitet er sket, har vi ikke præcis viden om. Der er generelt store mørketal forbundet med anmeldelser af

vold og trusler. Og som vi har vist, gælder det i særlig grad, når det drejer sig om beboere på socialpsykiatriske botilbud. Der er formodentlig tale om en kombination af forskellige faktorer.

Stigningen i anmeldt personfarlig kriminalitet er sket i en periode med såvel strukturelle som patientmæssige forandringer i det behandlingspsykiatriske system (en stærk stigning i antallet af retspsykiatriske patienter, nedlæggelse af almene sengepladser og en generel stigning af patienter),¹²³ en ofte problematisk sektorovertagelse mellem socialpsykiatriske botilbud og psykiatriske afdelinger,¹²⁴ en sandsynlig stigning af mere komplekse beboere ofte med misbrugsproblemer i socialpsykiatrien, afspecialisering og en voksende andel af yngre beboere. Til dette billede kan man tilføje, at Rigspolitiet for nylig dokumenterede, at der mellem 2009 og 2016 er sket en stigning på 45 % i antallet af tvangsindlæggelser, og at andelen af politisager relateret til mennesker med psykiske lidelser i samme periode er mere end fordoblet.¹²⁵ Ovenstående påvirkninger af den socialpsykiatriske sektor er samtidig sket i en periode med generelle nedskæringer på området. Ydermere tegner rækken af drab på ansatte mellem 2012 og 2016 et billede af en ofte belastet sektor, hvori beboere har sin hverdag. Det kan naturligvis ikke afvises, at en del af stigningen af antallet af anmeldelser om vold og trusler mod beboere på botilbud skyldes en ændring i anmeldelsestilbøjelighed.

Rapportens konklusioner bør give anledning til, at bedre viden på området bliver tilvejebragt. Vi peger derfor på, at personfarlige hændelser mod beboere bør registreres på de enkelte botilbud.¹²⁶

Modsat formålet med kriminalitetsstatistikken, der har et strafferetligt sigte, vil formålet med et registreringssystem i botilbuddene primært være forebyggende og forbedrende. Derved kan man potentielt undgå nogle af de udfordringer, som statistik baseret på politianmeldelser har. For eksempel bliver ikke alle voldsepisoder på botilbud anmeldt, fordi der nogle gange kan være forskellige pædagogiske eller tryghedsmæssige hensyn, der taler for, at man ikke vil eller kan involvere politiet.

Den nye data fra registreringssystemet på botilbuddene bør være tilgængelig for de uafhængige sociale tilsyn på samme måde som med registrerede magtanvendelser og bør indgå i deres kvalitetsmodel og driftsorienterede tilsyn.¹²⁷ Dette vil yderligere muliggøre, at Socialstyrelsen som en del af sit mandat på socialområdet én gang om året kan udgive en evalueringsrapport, der blandt andet undersøger omfang, karakter og udvikling af personfarlige hændelser rettet mod beboere.

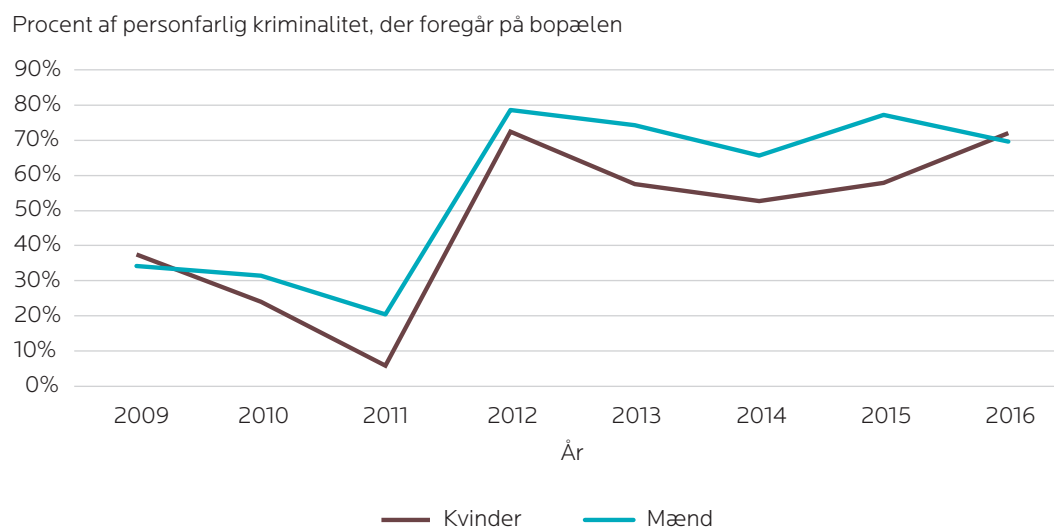
Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

At der indføres en obligatorisk, ensartet og systematisk registrering af alle trussels-, volds- og nærvæds-episoder mod beboere på alle danske socialpsykiatriske botilbud over en vis størrelse.

KAPITEL 6

APPENDIKS

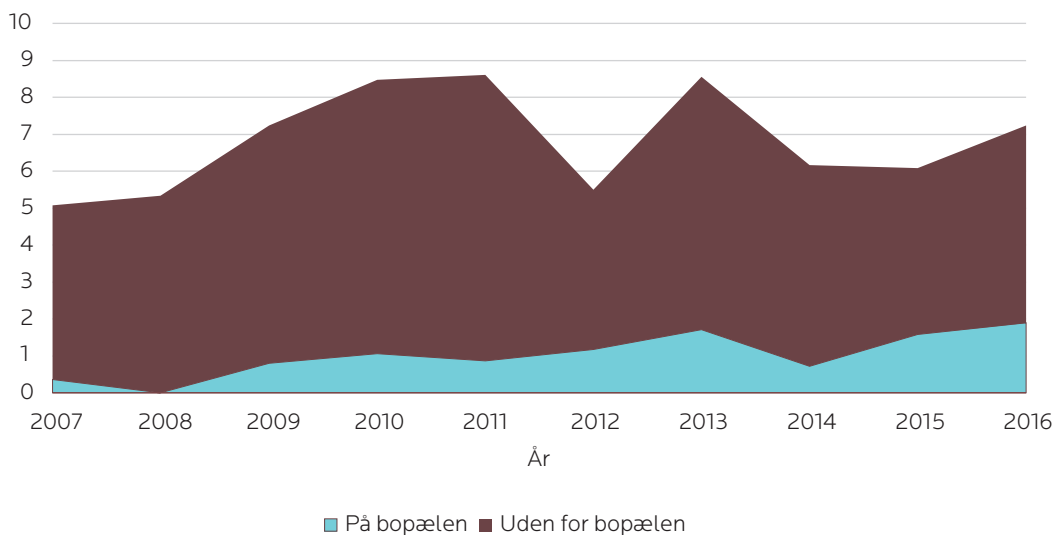
FIGUR 6.1.
ANDELEN AF PERSONFARLIGE HÆNDELSER, DER FOREGÅR PÅ BOPÆLEN
FORDELT PÅ KØN



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. At en kriminel handling foregår på "bopælen" dækker over om det er foregået på bopælsvejen. Det samlede antal personfarlige hændelser var N: 759. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.2.
OFRE FOR ØVRIG KRIMINALITET FORDELT PÅ STED

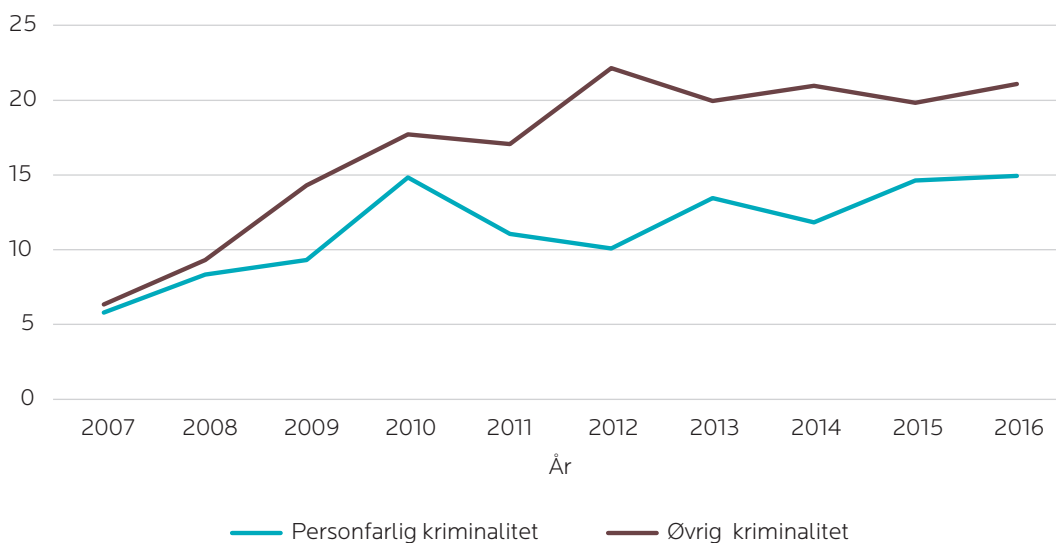
Ofre for øvrig kriminalitet pr. 1000 beboere, fordelt på sted



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. At en kriminel handling foregår på "bopælen", dækker over, om det er foregået på bopælsvejen. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.3.
DØMTE BEBOERE PÅ SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD

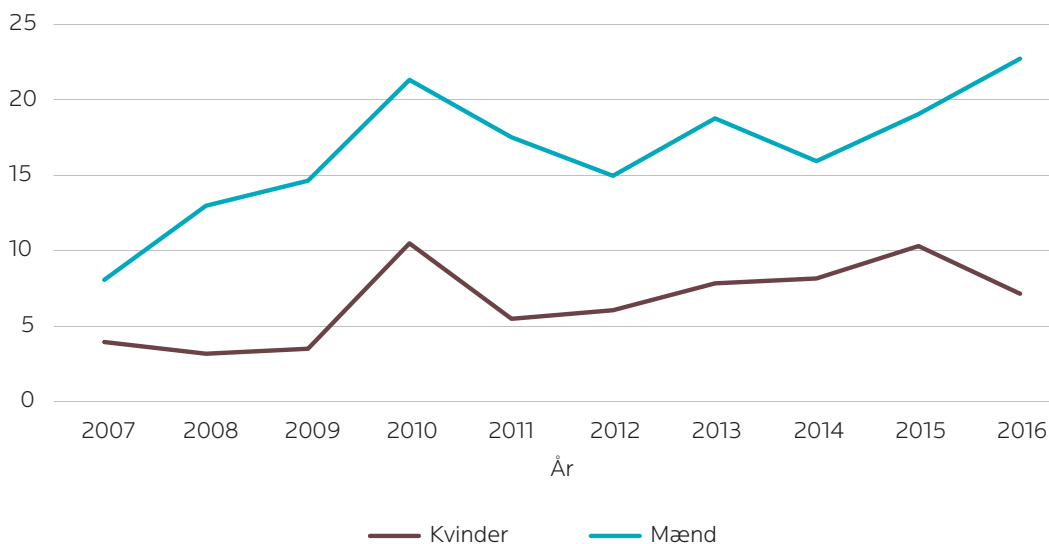
Beboere der modtager en dom i indeværende år pr. 1000 beboere



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 2.709. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.4.
DOMME MOD BEBOERE PÅ SOCIALPSYKIATRISKE BOTILBUD
FORDELT PÅ KØN

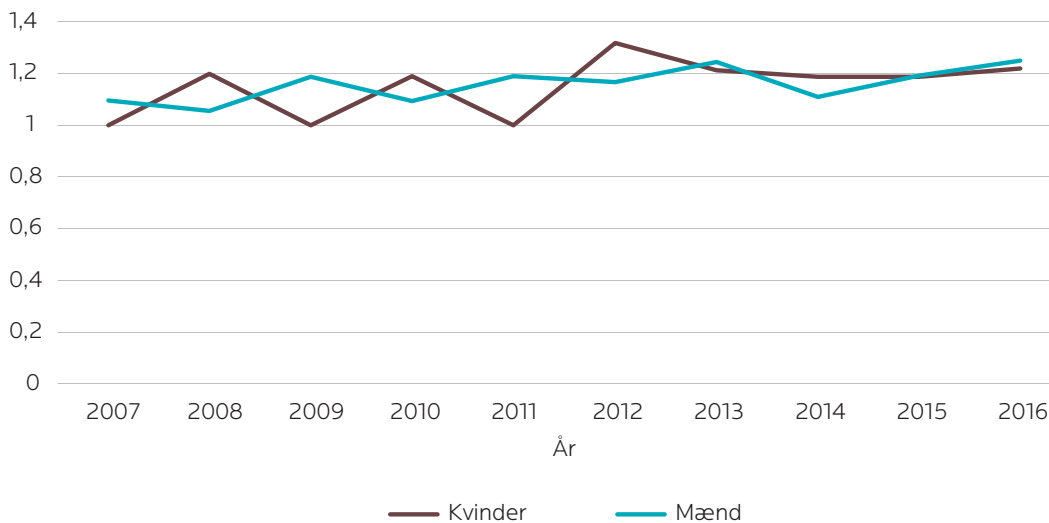
Domme for personfarlig kriminalitet pr. 1000 beboere



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. N: 73.446.
Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.5.
PERSONFARLIGE HÆNDELSER PR. OFFER FORDELT PÅ KØN

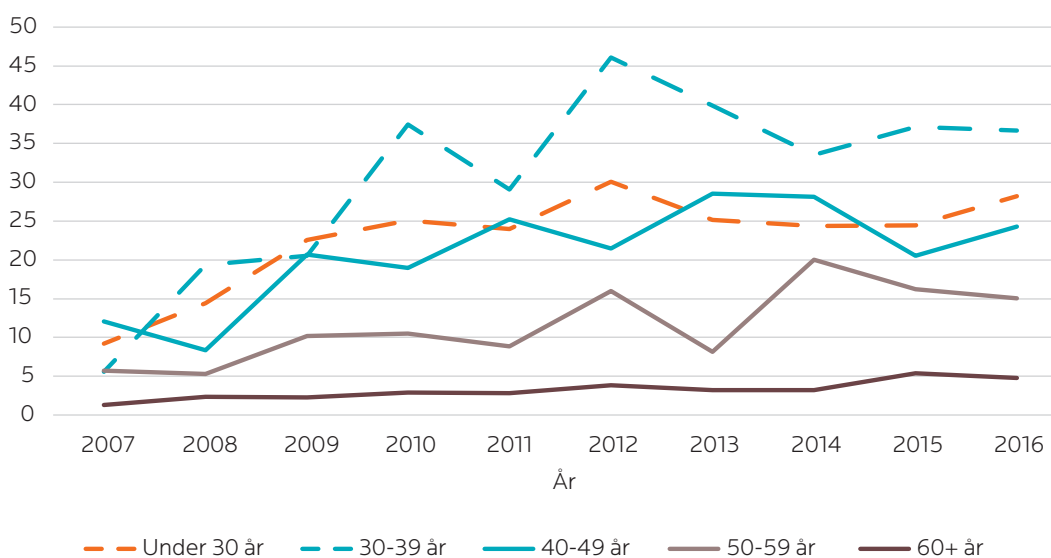
Personfarlige hændelser pr. offer



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. N: 731. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.6.
BEBOERE DØMT FOR ØVRIG KRIMINALITET FORDELT PÅ
ALDERSGRUPPER

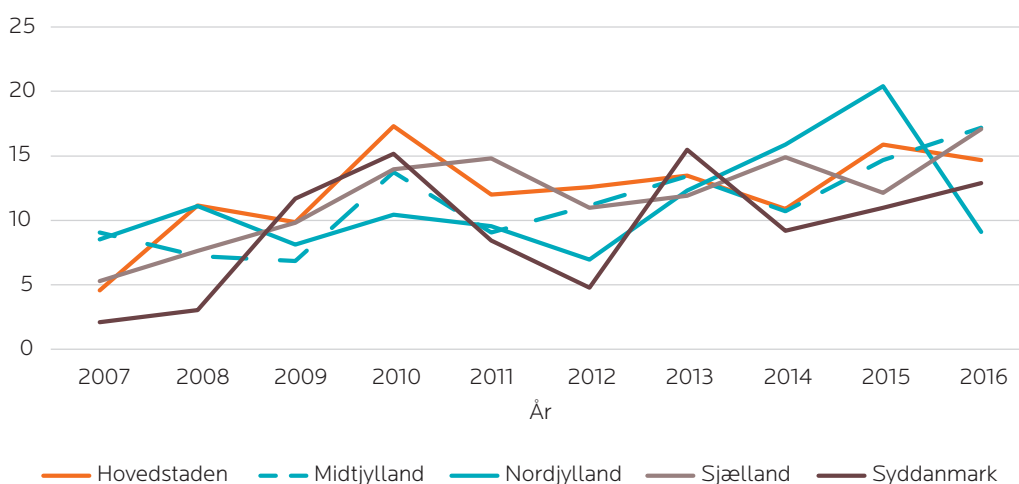
Beboere dømt for øvrig kriminalitet pr. 1000 beboere



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 73.446. Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

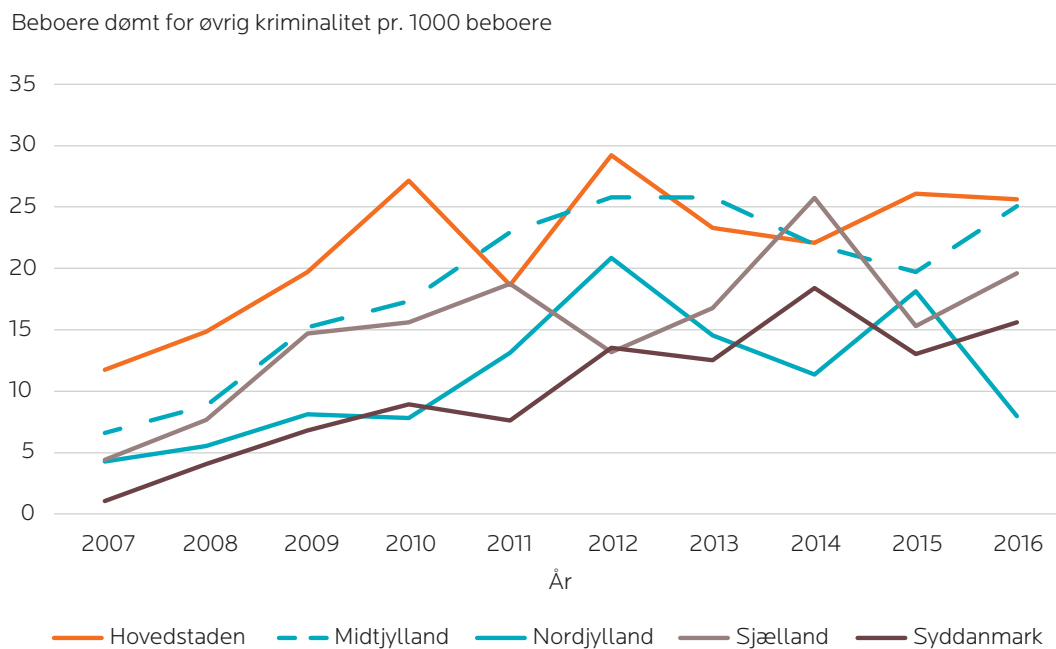
FIGUR 6.7.
BEBOERE DØMT FOR PERSONFARLIG KRIMINALITET FORDELT PÅ
REGIONER

Beboere dømt for personfarlig kriminalitet pr. 1000 beboere



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Personfarlig kriminalitet inkluderer voldsepisoder, trusler, røveri og seksuelle forbrydelser. N: 73.722 (der er et lidt større N i denne figur, da samme person kan have boet inden for flere end én region i løbet af et år, hvorfor personen tælles flere gange). Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

FIGUR 6.8.
BEBOERE DØMT FOR ØVRIG KRIMINALITET FORDELT PÅ REGION



Note: Kriminalitet er defineret som anmeldelser, der vedrører et strafbart indhold, hvor et offer indgår. Øvrig kriminalitet inkluderer alle andre kriminelle forhold som tyveri eller hærværk. N: 73.722 (der er et lidt større N i denne figur, da samme person kan have boet indenfor flere end én region i løbet af et år, hvorfor personen tælles flere gange). Kilde: Danmarks Statistik, Tilbudsportalen og egne beregninger.

KAPITEL 7

BILAG

Interviewguide til repræsentanter fra de fem socialtilsyn

- Introduktion: Formålet med interviewet; praktiske rammer
- Spørgsmål om Socialtilsynets formelle rolle: Socialtilsynets rolle og særlige forpligtelser; om selve tilsynet af vold og trusler (indsamling og bearbejdning af viden, mørketal, redskaber, sanktioner, ofres beskyttelse, kvinder som ofre)
- Ombudsmandens temarapport om vold og trusler på botilbud samt Socialstyrelsens nationale retningslinjer
- Spørgsmål om lukkede bosteder (højt niveau af voldsomme, voldelige eller truende episoder, årsager, beboersammensætning, forskellige typer botilbud, nyåbnede botilbud)
- Kendskab til alternative kilder til at belyse problematikken
- Afrunding.

KAPITEL 8

LITTERATURLISTE

8.1. BØGER

Henricson, Ib (2012): **Politiret**. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Kjølbro, Jon Fridrik (2017): **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere**. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Lorenzen, Peer; Jonas Christoffersen; Nina Holst-Christensen; Peter Vedel Kessing; Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen (2011): **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-9)**. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Nielsen mfl. (2017): **Kommenteret straffelov**. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Smith, Eva; Jørgen Jochimsen; Michael Kistrup; Jacob Lund Poulsen (2015): **Straffeprocessen**. København: Karnov Group Denmark A/S.

8.2. RAPPORTER, HJEMMESIDER OG ARTIKLER

Bengtsson, S. m.fl. (2017): **Metoder på botilbud. En kortlægning af botilbud i Region Syddanmark, af de metoder som de anvender, og af potentialet for fornyelse på området**. København: SFI. Tilgængelig på: https://pure.sfi.dk/ws/files/221430/1505_Metoder_i_botilbud.pdf. Besøgt den 20. november 2018.

Børne- og Socialministeriet (2017): **Socialpolitisk Redegørelse 2017**. København: Børne- og Socialministeriet. Tilgængelig på: <https://socialministeriet.dk/publikationer/2017/jun/socialpolitisk-redegoerelse-2017/>. Besøgt den 20. november 2018.

Danmarks Statistik (2018): **OFR_GER7**. Statistikdokumentation. Tilgængelig på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/kriminalstatistik/ofr-ger7>. Besøgt den 20. november 2018.

Defactum (2016): **Vold på botilbud og forsorgshjem - tværgående analyse af 10 cases om voldsepisoder**. Rapporten er sat i gang af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (nu: Børne- og Socialministeriet) i samarbejde med Socialstyrelsen. Viborg: Region Midtjylland. Tilgængelig på: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/vold-pa-botilbud-og-forsorgshjem>. Besøgt den 20. november 2018.

Faglig ekspertgruppe vedrørende retspsykiatri (2016): **Kortlægning af retspsykiatrien: Mulige årsager til udviklingen i antallet af retspsykiatriske patienter samt viden om indsatser for denne gruppe.** København: Sundheds- og Ældreministeriet. Tilgængelig på: https://sum.dk/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2015/Kortlaegning-af-retspsykiatrien-dec-2015/Kortlaegning-af-retspsykiatrien-dec-2015.pdf. Besøgt den 20. november 2018.

FOA (2016): **Tema: Vold i psykiatrien.** Tilgængelig på: <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2016/03/30/Vold-i-psykiatrien>. Besøgt den 20. november 2018.

Folketingets Ombudsmand (2013): **Tema om forebyggelse af vold og trusler mellem brugerne indbyrdes.** København: Folketingets Ombudsmand. Tilgængeligt på: https://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_sagstyper/tilsyn/temaer/temarapport_om_forebyggelse_af_vold_og_trusler_mellem_brugerne_indbyrdes/. Besøgt den 20. november 2018.

Folketingets Ombudsmand (2018): **Temarapport 2017. Socialpsykiatrien – sikkerhed for beboere på botilbud og sektorovergange.** København: Folketingets Ombudsmand. Tilgængelig på: https://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_sagstyper/tilsyn/temaer/temarapport_om_socialpsykiatrien_1/. Besøgt den 20. november 2018.

Fælles udspil fra Lægeforeningen, Dansk Psykiatrisk Selskab, Bedre Psykiatri og Danske Regioner (2018): **Mental Sundhed. Et samlet behandlingstilbud til mennesker med psykisk sygdom og misbrug.** København: Danske Regioner. Tilgængelig på: <https://www.regioner.dk/media/8655/mental-sundhed-et-samlet-behandlingstilbud-til-mennesker-med-psykisk-sygdom-og-misbrug.pdf>. Besøgt den 20. november 2018.

Hansen, B.-H. (2017): **Udvikling i behandlingsindsatsen for patienter med skizofreni.** Analysenotat. København: KL. Tilgængeligt på: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_82257/cf_202/Udvikling_i_behandlingsindsatsen_for_patienter_.PDF. Besøgt den 20. november 2018.

Jørgensen K.B., Nordentoft M. & Hjorthøj C. (2018): **Association between alcohol and substance use disorders and psychiatric service use in patients with severe mental illness: a nationwide Danish register-based cohort study.** Psychological Medicine, 48(15), s. 2592-2600.

KL (2018): **Indsatser efter serviceloven til voksne med psykiske lidelser. Analyse.** København: KL. Tilgængelig på: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Indsatser-efter-serviceloven-til-voksne-med-psykiske-lidelser-id236675/>. Besøgt den 20. november 2018.

Kyvsgaard, B. (2017): **Udviklingen i anmeldelser for vold og trusler.** Justitsministeriets Forskningskontor. Tilgængelig på: <http://www.justitsministeriet.dk/>

[sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2017/notat_udvikling_i_voldsanmeldelser.pdf](https://www.sfi.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2017/notat_udvikling_i_voldsanmeldelser.pdf). Besøgt den 20. november 2018.

Liversage, Anika (2017): **Voldsforebyggelse på botilbud og forsorgshjem**. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd. Tilgængelig på: <https://www.sfi.dk/publikationer/voldsforebyggelse-paa-botilbud-og-forsorgshjem-12781/>. Besøgt den 20. november 2018.

Pedersen, A.-J.-B. m.fl. (2017): **Udsathed for vold og andre former for kriminalitet. Offerundersøgelserne 2005-2015**. København: Justitsministeriet, Københavns Universitet, Det Kriminalpræventive Råd & Rigspolitiet. Tilgængelig på: https://www.dkr.dk/media/8327/offerundersogelse_2015.pdf. Besøgt den 20. november 2018.

PsykiaetriAlliancen (2016): **Bosteder medkvalitet – en psykiatri der virker**. Policy paper. Tilgængelig på: <http://psykiatrialliancen.dk/pressemeddelelser/september-2016-organisationer-bag-psykiatrien-nej-tak-til-mere-tvang/bosteder-med-kvalitet-en-psykiatri-der-virker-psykiatrialliances-bud-paa-sammenhaeng-og-vaerdighed-for-mennesker-med-psykiske-lidelser/>. Besøgt den 20. november 2018.

Regeringens udvalg om psykiatri (2013): **Indsatsen for mennesker med psykiske lidelser – udvikling i diagnoser og behandling. Bilagsrapport 2**. Afrapportering fra arbejdsgruppe 2 under regeringens udvalg om psykiatri. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Tilgængelig på: https://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2013/Rapport-psykiatriudvalg-okt-2013/18-11-2013/rapport_psykiatri_regeringen_bilag2_pdfa.ashx. Besøgt den 20. november 2018.

Ribe, M.-Ø. (2017): **Anmeldelsestilbøjelighed blandt ofre for seksuelle overgreb**. København: Justitsministeriets Forskningskontor. Tilgængelig på: http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2017/anmeldelsestilboejelighed_blandt_ofre_for_seksuelle_overgreb.pdf. Besøgt den 20. november 2018.

Rigspolitiet (2018): **Beredskabets arbejde med personer med psykiske lidelser. Temaanalyse**. København: Rigspolitiet – National Beredskabsafdeling. Tilgængelig på: <https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/36E4DAC5-2899-46C1-970F-739C2DB42C13/0/Temaanalyseomberedskabetsarbejdedmedpsykisksygepersoner.pdf>. Besøgt den 20. november 2018.

Rigsrevisionen (2015), **Beretning til Statsrevisorerne om politiets henlæggelse af straffesager**. Tilgængelig her: <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2039588/politiets-henlaeggelse-af-straffesager.pdf>. Besøgt den 25. november 2018.

Social- og Indenrigsministeriet (2016): **Vold mod ansatte på botilbud. Velfærdspolitisk Analyse**. København: Social- og Indenrigsministeriet. Tilgængelig

på: <https://socialministeriet.dk/media/16460/vold-mod-ansatte-paa-botilbud.pdf>.
Besøgt den 20. november 2018.

Socialministeriet (2016): **Ny viden om vold på botilbud understreger behov for handling**. Pressemeddelelse. Tilgængelig på: <https://socialministeriet.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2016/maj/ny-viden-om-vold-paa-botilbud-understreger-behov-for-handling/>. Besøgt den 20. november 2018.

Socialstyrelsen (2016): **Kortlægning af lovgivning og initiativer målrettet sikkerhed og voldsforebyggelse**. Odense: Socialstyrelsen. Tilgængelig på: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/kortlaegning-af-lovgivning-og-initiativer-malrettet-sikkerhed-og-voldsforebyggelse>. Besøgt den 20. november 2018.

Socialstyrelsen (2017): **Kvalitetsmodel for socialtilsyn - temaer, kriterier og indikatorer for sociale tilbud**. Odense: Socialstyrelsen. Tilgængelig på: <https://socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/socialtilsyn/kvalitetsmodel-tilbud.pdf>. Besøgt den 20. november 2018.

Socialstyrelsen (2018): **Nationale retningslinjer for forebyggelse af voldsomme episoder på botilbud samt på boformer for hjemløse**. Odense: Socialstyrelsen. Tilgængelig på: <https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/handicap/nationale-retningslinjer-for-forebyggelse-af-vold-pa-botilbud-og-forsorgshjem>. Besøgt den 20. november 2018.

Sundhedsdatastyrelsen (2017): **Genindlæggelser i det psykiatriske sundhedsvæsen**. Sundhedsanalyser, Lægemedelstatistik og Sundhedsdata-programmet. København: Sundhedsdatastyrelsen. Tilgængelig på: <https://sundhedsdatastyrelsen.dk/da/tal-og-analyser/analyser-og-rapporter/sundhedsvaesenet/genindlaeggelser-psykiatri>. Besøgt den 20. november 2018.

Sundheds- og Ældreministeriet (2016a): **150 pladser på nye psykiatriske afdelinger på vej**. Nyhed. Tilgængelig på: <https://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2017/Maj/150-pladser-paa-nye-psykiatriske-afdelinger-paa-vej.aspx>. Besøgt den 20. november 2018.

Sundheds- og Ældreministeriet (2016b): **Ny aftale: 400 mio. kr. til handlingsplan til forebyggelse af vold på botilbud**. Pressemeddelelse. Tilgængelig på: <https://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2016/Oktober/Ny-aftale-400-mio-kr-til-handlingsplan-til-forebyggelse-af-vold-pa-botilbud.aspx>. Besøgt den 20. november 2018.

Sundheds- og Ældreministeriet og regeringen (2016): **Arbejdsgruppens afrapportering: Indsatser til forebyggelse af vold på botilbud – 8 indsatsområder**. Arbejdsgruppen har bestået af repræsentanter fra KL, Danske Regioner, Sundheds- og Ældreministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet,

Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet. København: Sundheds- og Ældreministeriet. Tilgængelig på: http://sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Psykiatri/2016/September/~~/media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2016/Afrap-arbejdsgrp-8-indsatsomraader/Arbejdsgruppens-afrapportering_botilbud.ashx. Besøgt den 20. november 2018.

§ 71-tilsynets arbejde/Folketinget (2018). Tilgængelig her: <https://www.ft.dk/da/Udvalg/Udvalgene/PGF71/Arbejde>. Besøgt den 20. november 2018.

8.3. RETSKILDER

8.3.1. GRUNDLOVEN OG INTERNATIONALE KONVENTIONER

- Danmarks Riges Grundlov (1953).
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950).
- Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011).
- FN's Konvention om barnets rettigheder (1989).
- FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966).
- FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (2006).
- FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984).
- FN's Verdenserklæring om menneskerettighederne (1948).

8.3.2. HANDICAPKOMITÉENS GENERELLE KOMMENTARER OG KONKLUDERENDE OBSERVATIONER

- Concluding observations on the initial report of Denmark (2014), 30/10/2014, CRPD/C/DNK/CO/1.
- General Comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities, 25/11/2016, CRPD/C/GC/3.
- General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, 27/10/2017, CRPD/C/GC/5.

8.3.3. LOVBEKENDTGØRELSER

- Bekendtgørelse af lov om almene boliger mv. nr. 1116 af 02/10/2017.
- Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand nr. 349 af 22/03/2013.
- Bekendtgørelse af lov om politiets virksomhed nr. 956 af 20/08/2015.
- Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018.
- Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018.
- Bekendtgørelse af lov om socialtilsyn nr. 42 af 19/01/2018.
- Bekendtgørelse af straffeloven nr. 1156 af 20/09/2018.

8.3.4. LOVFORSLAG SOM FREMSAT

- Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf nr. B 129 af 19/02/2004 som fremsat af udenrigsministeren (Per Stig Møller).
- Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om forpligtende kommunale samarbejder (Konsekvensændringer som følge af lov om socialtilsyn mv.) nr. L 206 af 10/04/2013 som fremsat af Social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup).

8.3.5. BEKENDTGØRELSER

- Bekendtgørelse om socialtilsyn nr. 1251 af 13/11/2017.
- Bekendtgørelse om Tilbudsportalen nr. 638 af 30/05/2018.

8.3.6. VEJLEDNINGER

- Vejledning om botilbud mv. til voksne nr. 9096 af 21/02/2018, kapitel 6: Botilbud til midlertidigt ophold efter serviceloven.

8.3.7. RIGSADVOKATMEDDELELSER

Rigsadvokatmeddelelse (2018), **Kvalitet og legalitet i straffesagsbehandlingen**, s. 9-10. Tilgængelig her: [https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/api/portals\(6e302527-f0b3-4a5e-889a-668aa67e5491\)/Print/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/1f2d4659-6a60-4d8a-ab82-cf377d4f08b6](https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/api/portals(6e302527-f0b3-4a5e-889a-668aa67e5491)/Print/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/1f2d4659-6a60-4d8a-ab82-cf377d4f08b6). Besøgt den 25. november 2018.

8.3.8. DOMME OG AFGØRELSER

- A. v. Croatia 14/10/2010 app. no. 55164/08.
- A. v. the United Kingdom 23/09/1998, app. no. 25599/94.
- Al-Adsani v. the United Kingdom 21/11 2001 app. no. 35763/97.
- Alajos Kiss v. Hungary 20/05/2010 app. no. 38832/06.
- Bensaid v. the United Kingdom, 06/02/2001, app. no. 44599/98.
- Bevacqua and S. v. Bulgaria 12/06/2008 app. no. 71127/01.
- Boicenco v. Moldova 11/07/2006 app. no. 41088/05.
- Bouyid v. Belgium 28/9/2015 app. no. 23380/09.
- Calvelli and Ciglio v. Italy 17/10/2002 app. no. 32967/96.

- *Ceni v. Italy* 04/02/2014 app. no. 25376/06.
- *Chahal v. the United Kingdom*, 15/11/1996, app. no. 22414/93.
- *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, 25/03/1993, app. no. 13134/87.
- *D.F. v. Latvia* 29/10/2013 app. no. 11160/07.
- *Dordevic v. Croatia*, 24/07/2012, app. no. 41526/10.
- *D.P. & J.C. v. the United Kingdom* 10/10/2002 app. no. 38719/97.
- *E. and Others v. the United Kingdom* 26/11/2002 app. no. 33218/96.
- *El Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 13/12/2012, app. no. 39630/09.
- *E.M. v. Romania* 30/10/2012 app. no. 43994/05.
- *Eremia v. Moldova* 25/05/2013 app. no. 3564/11.
- *E.S. and others v. Slovakia* 15/09/2009 app. no. 8227/04.
- *Gäfgen v. Germany* 01/06/2010 app. no. 22978/05.
- *Glor v. Switzerland* 30/04/2009 app. no. 13444/04.
- *Herczegfalvy v. Austria* 24/09/1992 app. no. 10533/83.
- *H.L.R. v. France*, 29/04/1997, app. no. 24573/94.
- *Højesteretsdom afsagt tirsdag den 4. september 2018, Sag 145/2017, Danmarks Lærerforening mod Erstatningsnævnet.*
- *Ilbeyi, Kemalolu and Meriye Kemalolu v. Turkey* 10/04/2012 app. no. 19986/06.
- *Kotov v. Russia* 03/04/2012 app. no. 54522/00.
- *Kucheruk v. Ukraine* 06/09/2007 app. no. 2570/04.
- *Kyuutin v. Russia* 10/03/2011 app. no. 2700/10.
- *Labita v. Italy* 06/04/2000 app. no. 26772/95.
- *M and M v. Croatia* 03/09/2015 app. no. 10161/13.
- *M. and C. v. Romania* 27/09/2011 app. no. 29032/04.
- *Mahmut Kaya* 28/03/2000 app. no. 22535/93.
- *M.C. v. Bulgaria* 04/12/2003 app. no. 39272/98.
- *Milanovic v. Serbia* 14/12/2010 app. no. 44614/07.
- *M.S. v. Croatia (No. 2)* 19/02/2015 app. no. 36337/10.
- *Nencheva and others v. Bulgaria* 18/06/2013 app. no. 48609/06.
- *Nikolay Dimitrov v. Bulgaria* 27/09/2007 app. no. 72663/01.
- *O'Keefe v. Ireland* 28/01/2014 app. no. 35810/09.
- *Okkali v. Turkey* 17/10/2006 app. no. 52067/99.
- *Opuz v. Turkey* 25/03/1993 app. no. 13134/87.
- *Osman v. the United Kingdom* 28/10/1998 app. no. 23452/94.
- *Pantea v. Romania* 03/06/2003 app. no. 5050/02.
- *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom* 14/03/2002 app. no. 46477/99.
- *Premininy v. Russia* 10/02/2011 app. no. 44973/04.
- *Pretty v. the United Kingdom* 29/04/2002 app. no. 2346/02.
- *Rodic v. Bosnia and Herzegovina* 27/05/2008 app. no. 22893/05.
- *Sandra Jankovic v. Croatia* 05/05/2009 app. no. 38478/05.
- *Secic v. Croatia* 31/05/2007 app. no. 40116/02.
- *Sevtap Veznedaroglu v. Turkey* 11/04/2000 app. no. 32357/96.
- *Shtukurov v. Russia* 27/03/2008 app. no. 44009/05.

- Slimani v. France 27/07/2004 app. no. 57671/00.
- Stepuleac v. Moldova 06/11/2007 app. no. 8207/06.
- Stubbings and others v. the United Kingdom 22/10/1996 app. no. 22083/93 og 22095/93.
- Sychev v. Ukraine 11/10/2005 app. no. 4773/02.
- Tyrer v. the United Kingdom 25/04/1978 app. no. 5856/72.
- U1997.10 V.
- U2004.1358 V.
- U2005.3311 Ø
- U2017.3272Ø
- Vukota-Bojic v. Switzerland 18/10/2016 app. no. 61838/10.
- Wieser v. Austria 22/02/2007 app. no. 2293/03.
- X and Y v. the Netherlands 26/03/1985 app. no. 8978/80.
- Y v. the United Kingdom 29/10/1992 app. no. 14229/88.
- X v. the United Republic of Tanzania 05/10/2017 CRPD/C/18/D/22/2014.
- Z and Others v. the United Kingdom 10/05/2001 app. no. 29392/95.
- 97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and others v. Georgia 03/07/2007 app. no. 71156/01.

NOTER

- 1 Liversage, 2017, s.18.
- 2 Liversage, 2017, s.18 (in Danish). The quote was translated by the author.
- 3 Om dobbeltdiagnoser og retspsykiatriske patienter, hvor der mellem 2001 og 2011 næsten var en fordobling af patienter med dobbeltdiagnoser (kombineret psykisk lidelse og misbrug) i behandlingspsykiatrien, se Regeringens udvalg om psykiatri, 2013, s. 197-201. I forhold til retspsykiatrien skønnes det, at mindst hver anden patient har dobbeltdiagnoser, og at det samlede antal af retspsykiatriske patienter også er steget, se Faglig ekspertgruppe vedrørende retspsykiatri, 2016. Samtidig er det dokumenteret, at kombinationen af psykisk sygdom og misbrug fører til flere og længere indlæggelser og flere tvangsforanstaltninger, se Jørgensen, Nordentoft & Hjorthøj, 2018. Om metodemylder på botilbuddene: Bengtsson m.fl., 2017, s. 10. Om brug af vikarer på botilbud, se Folketingets Ombudsmand, 2018, s. 14.
- 4 Om en generel stigning i antallet af psykiatriske patienter: se eksempelvis Hansen, 2017, s. 6 (stigningen skyldes primært, at flere borgere bliver udredt og behandlet). Om udviklingen i retspsykiatriske patienter i behandlingspsykiatrien: Faglig ekspertgruppe vedrørende retspsykiatri, 2016, s. 21-23. Om andelen af genindlæggelser i psykiatrien, der er steget fra 20 % i 2009 til 23 % i 2015, se Sundhedsdatastyrelsen, 2017, s. 7, og om problematiske sektorovergange og brug af vikarer, se Folketingets Ombudsmand, 2018, s. 3.
- 5 Se eksempelvis PsykiatriAlliancen, 2016; FOA, 2016; Fælles udspil, 2018, Børne- og Socialministeriet, 2016; KL, 2018; Rigspolitiet, 2018.
- 6 Jf. Folketingets Ombudsmand, 2018, s. 8; se også Folketingets Ombudsmand, 2013.
- 7 Socialstyrelsen, 2018.
- 8 Pressemeddelelse fra Sundheds- og Ældreministeriet, 2016b.
- 9 Nyhed fra Sundheds- og Ældreministeriet, 2016a.
- 10 Liversage, 2017, s. 18.
- 11 Der eksisterer forskellig litteratur, der beskæftiger sig med nedsættelse af vold og trusler på botilbud på forskellige måder. Dog opererer ingen af eksemplerne med ideen om en systematisk monitorering af omfang, karakter eller udvikling i personfarlig kriminalitet mod beboere på alle botilbud. Blandt de seneste og vigtigste kan nævnes: Sundheds- og Ældreministeriet og regeringen, 2016; Socialstyrelsen, 2016; samarbejdet mellem Børne- og Socialministeriet, Socialstyrelsen og Region Midtjylland i Defactum, 2016; Socialstyrelsen, 2017; Liversage, 2017; og Socialstyrelsen, 2018.

- 12 Tilbudsportalen er drevet af Socialstyrelsen, og er en landsdækkende, lovpligtig (servicelovens § 14) registrering af oplysninger om plejefamilier og tilbud til mennesker med en funktionsnedsættelse eller et socialt problem. Foruden mere formelle oplysninger om tilbuddene rummer portalen desuden dele af socialtilsynenes resultater fra deres driftsorienterede tilsyn for hvert år. Se www.tilbudsportalen.dk. Se også Bekendtgørelse om Tilbudsportalen.
- 13 Inden for den socialpsykiatriske sektor vil der muligvis være en forskel på stikprøverne mellem § 107 og § 108/§ 105-tilbud, som vi i denne undersøgelse ikke er i stand til at afdække. Med andre ord kan beboersammensætningen mellem paragrafferne være forskellige og derved give forskellige tal. Vi har valgt at sammenlægge disse tilbud, da det samlet set repræsenterer de socialpsykiatriske botilbud, og da der ofte vil være et overlap af personer gennem de ti år mellem typerne af botilbud.
- 14 Af anonymiseringshensyn og respekt for de berørte beboeres privatliv vedlægger vi ikke den fulde liste med identificerede botilbud i rapporten, da man muligvis ville kunne identificere visse individer ved at sammenholde den præcise liste med de statistiske oplysninger i denne rapport.
- 15 Det er en sammenkobling af befolkningsregisteret og registeret for flytninger i Danmarks Statistik. Gældende for signifikanstestene for figur 4.9 og 6.5 vil underliggende bopælsdata være minimalt forskelligt fra det resterende grundlag. Danmarks Statistik har grundet fejl i leveret data forsøgt at genskabe tidligere leveret data, men da data bl.a. sammenkobles med adresseoplysninger fra CPR-registeret, som opdateres dagligt, er det ikke nødvendigvis muligt at gøre helt præcist. Vi har efterfølgende anslået forskellen på de to versioner og konstaterer, at forskellen er så minimal, at det ikke resulterer i forskel på resultater og signifikans for de berørte grafer.
- 16 Mens botilbud, der eksisterede igennem hele tidsserien, udgjorde 90 % af stikprøven i 2007, var andelen faldet til 58 % i 2017. Således udgjorde botilbud, der blev etableret i løbet af perioden, 42 % i 2016. Sammenligner vi stikprøverne mellem "nye" og "gamle" botilbud, er der samlet set på de "gamle" botilbud 40 % kvinder, mens der på de "nye" er 43 %, altså en smule flere. Dette skyldes primært de tidlige år, hvor kvinder udgør 50 pct. på nye botilbud. Andelen af unge under 30 år stiger for begge stikprøver, dog lidt kraftigere for de nye botilbud. I forhold til geografi er de nye botilbud karakteriseret ved i lidt højere grad at befinde sig i Hovedstaden og Midtjylland. Samlet set adskiller baggrundsvariablene på de to stikprøver sig ikke markant, og kontrolberegninger har konstateret, at niveauet af personfarlig kriminalitet har stort set samme niveau og udvikling.
- 17 Omkring 9.000 beboere på socialpsykiatriske botilbud adskiller sig fra estimatet i den Socialpolitiske Redegørelse 2017. Her fremgår det, at estimerede 6.000 personer i 2015 boede på botilbud for psykiske vanskeligheder (jf. Børne- og Socialministeriet, 2017, s. 95) og omkring 7700 personer boede på botilbud relateret til sindslidelser og sociale problemer (ikke inkluderet i § 110-tilbud). Disse tal går også igen senest i regeringens psykiatriplan fra september 2018. Det kan ikke vurderes præcist hvorfor der er mellem 1.300 og 3.000 flere

personer i vores undersøgelse fra 2016 end Børne- og Socialministeriets egne opgørelser fra 2015. Som nævnt figurerer der ikke en endelig, formel definition på hvad socialpsykiatrien omfatter, og der kan af den grund være en mindre forskel på hvilke botilbud vi har inkluderet. En anden forskel kan skyldes, at den Socialpolitiske Redegørelse 2017 baserer sine tal på data indsendt af under halvdelen af Danmarks kommuner (de kommunale serviceindikatorer). Denne data har man efterfølgende opregnet til landsplan ved at få data til at ligne det nationale indbyggertal vægtet med køn og alder. Denne metode må antages at være behæftet med en betydelig usikkerhed, bl.a. fordi især kommuner beliggende inden for Region Hovedstaden og Region Sjælland, heriblandt Københavns Kommune, ikke indgik i de kommunale serviceindikatorer.

- 18 For flere detaljer om den registrerede kriminalitet, heriblandt personfarlig kriminalitet (defineret som enten, at de to første cifre i OFR_GER7 er 11 eller 12 eller at de fire første cifre i OFR_GER7 er 1380), se i Danske Statistik, 2018.
- 19 Social- og Indenrigsministeriet, 2016.
- 20 Ribe 2017, s. 3.
- 21 Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 2-3.
- 22 Baggrundinterviews med forskellige repræsentanter (ledere og tilsynskonsulenter) fra Socialtilsyn Nord, Socialtilsyn Midt, Socialtilsyn Syd, Socialtilsyn Øst, og Socialtilsyn Hovedstaden i løbet af april 2018. Se også Interviewguide i rapportens bilag.
- 23 Denne ændring i registreringspraksis fra juni 2015, skabte usikkerhed om, hvornår plejepersonale, der udsættes for vold på arbejdspladsen, skulle politianmelde en episode. Dette forsøgte justitsministeren den 27. april 2016 at afklare gennem en ny vejledning. Imidlertid fastholdt de berørte fagforbund efter vejledningen, at fordi der stadig var uklarhed om dispensationsreglerne, anbefalede man medlemmerne at anmelde i alle tilfælde. Den forhøjede registrering af vold og trusler mod ansatte efter juni 2015 vil sandsynligvis med tiden rulle tilbage til perioden før 2015, da Højesteret i september 2018 fastslog, at Erstatningsnævnet ikke havde hjemmel til den nye praksis for erstatning. Højesteret konkluderede, at forarbejderne til offererstatningsloven betyder, at Erstatningsnævnet skal dispensere fra kravet om politianmeldelse i tilfælde, hvor den manglende anmeldelse er begrundet i generelle pædagogiske og/eller behandlingsmæssige hensyn på den pågældende institution. Se Højesterets dom afsagt tirsdag den 4. september 2018, Sag 145/2017, Danmarks Lærerforening mod Erstatningsnævnet.
- 24 Pedersen m.fl., 2017, s. 51.
- 25 Kyvsgaard, 2017, s. 7-8.
- 26 Kyvsgaard, 2017, s. 8.
- 27 Rigsrevisionen, 2015.
- 28 Se FN's Verdenserklæring om menneskerettighederne (1948), indledningen samt artikel 1, 3, 5; FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966), indledning samt artikel 6 og 7; FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984), artikel 2-4; FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap

- (2006), artikel 3(a), 10, 15 og 16; Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011), bl.a. artikel 5, 12 og 18, og FN's Konvention om barnets rettigheder (1989), artikel 6, 16, 19, 36 og 37; Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950), artikel 3 og 8, samt bl.a. *Labita v. Italy*, § 119 og *Pantea v. Romania*, § 189.
- 29 FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (2006), artikel 3(a), 10, 15 og 16; Europarådets Konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011), bl.a. artikel 3, 5, 12 og 18; FN's Konvention om barnets rettigheder (1989), artikel 6, 16, 19, 36 og 37.
- 30 *Chahal v. the United Kingdom*, § 79. Se også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 15, hvorefter artikel 3 ikke kan fraviges selv når der er tale om en offentlig faretilstand.
- 31 *H.L.R. v. France*, § 40.
- 32 *El Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, § 196; *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, § 30; *A. v. the United Kingdom*, § 20; *Dordevic v. Croatia*, § 94.
- 33 Kjølbros, Jon Fridrik (2017), s. 257.
- 34 *Labita v. Italy*, § 120; *Wieser v. Austria*, § 36.
- 35 *Pretty v. the United Kingdom*, § 61.
- 36 *X and Y v. the Netherlands*, § 22.
- 37 *Bensaid v. the United Kingdom*, § 46.
- 38 *Sandra Jankovic v. Croatia*, §§ 44-45 (om et voldeligt overfald begået af private personer); *Tyrer v. the United Kingdom*, § 33 (om korporlig afstraffelse af en ung person); *Bouyid v. Belgium*, §§ 100-113 (om en lussing i ansigtet fra en politibetjent); *Nikolay Dimitrov v. Bulgaria*, §§ 9 og 70 (om et voldsomt overfald over lang tid begået af private personer); *Opuz v. Turkey*, § 161 (om adskillelige voldelige episoder mod en kvinde begået af hendes mand); *A. v. Croatia*, §§ 55-61 (om psykisk og fysisk vold, bl.a. trusler på livet og slag til hovedet mod en kvinde begået af hendes mand).
- 39 *Stubbings and others v. the United Kingdom*, § 61; *M.C. v. Bulgaria*, §§ 151-153.
- 40 *Dordevic v. Croatia*, §§ 96-98. I sagen havde chikanen mindst én gang indebåret fysiske skader for klageren, som blev fundet hørende under artikel 3, mens der for moderen til klageren var tale om chikane, der ikke involverede vold, og derfor hørte chikanen under artikel 8.
- 41 *A. v. Croatia*, §§ 55-61 (om bl.a. trusler på livet); *Gäfgen v. Germany*, § 131 (om trusler om tortur).
- 42 *X v. the United Republic of Tanzania*, § 8.6.
- 43 Concluding observations on the initial report of Denmark (2014), §§ 40-41.
- 44 Se Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1 og artikel 59, hvorefter den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan tiltrædes af medlemmer af Europarådet og *Al-Adsani v. the United Kingdom*, §§ 37-39.
- 45 *X and Y v. the Netherlands*, § 23.
- 46 Se bl.a. *A. v. the United Kingdom*, § 22; *H.L.R. v. France*, § 40; *Z and Others v. the United Kingdom*, §§ 73-75; *E. and Others v. the United Kingdom*, § 88; *M.C. v. Bulgaria*, § 149.

- 47 Costello-Roberts v. the United Kingdom, §§ 27-28; Sychev v. Ukraine, § 53; Kotov v. Russia, § 92; Vukota-Bojic v. Switzerland, § 47; Y v. the United Kingdom.
- 48 Kotov v. Russia, §§ 99-108; Ceni v. Italy, §§ 62-66.
- 49 Se for eksempel en sag om grov vold og overfald af en person med albinisme af private personer, hvor Handicapkomitéen blandt andet kritiserede Tanzania for, at klagerens adgang til retssystemet havde været særdeles begrænset, jf. X v. the United Republic of Tanzania, § 8.4.
- 50 Se for eksempel A. v. the United Kingdom, § 24, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konkluderede, at den engelske lovgivning om straffrihed for forældre på grund af revselsesretten var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da den ikke ydede klager tilstrækkelig beskyttelse mod vold i strid med artikel 3; A v. Croatia, § 79, hvor de nationale myndigheder ikke gennemførte de tilhold, der skulle beskytte klageren mod sin voldelige ægteemand. Tilholdene var fastsat af de nationale domstole, og den manglende gennemførelse var derfor i strid med de positive forpligtelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8; Sandra Jankovic v. Croatia, §§ 45-47, hvor gennemførelsen af den kroatisk lovgivning ikke i praksis ydede en tilstrækkelig beskyttelse i en sag, hvor en kvinde var blevet udsat for et voldeligt overfald uden for sin lejlighed. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol pegede på, at myndighederne besluttede sig for ikke selv at retsforfølge gerningspersonerne og ikke tillod kvinden at gennemføre en civil retsforfølgning eller en procedure for mindre alvorlige lovovertrædelser, fordi tidsrammen for brugen af proceduren i mellemtiden var udløbet. På den baggrund fandt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at den positive forpligtelse til at yde effektiv retlig beskyttelse i artikel 8 ikke var opfyldt; X and Y v. the Netherlands, §§ 22-30, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention konkluderede, at den hollandske lovgivning ikke ydede praktisk eller effektiv beskyttelse efter konventionens artikel 8 af en 16-årig mentalt handicappet pige, der var blevet voldtaget, mens hun boede på et privat drevet hjem af lederen af hjemmets svigersøn. Pigen skulle således efter hollandsk lov selv indgive anmeldelse om voldtægten i henhold til den relevante straffebestemmelse, men var ikke i stand til dette på grund af hendes handicap. Derfor kunne hendes fars anmeldelse heller ikke opfylde kravet. Samtidig var der ikke andre bestemmelser i den hollandske straffelov, der fandt anvendelse på pigens sag. Se også M.C. v. Bulgaria §§150-152 og §§169-172, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konkluderede, at den bulgarske lovgivning og praksis ikke ydede en retlig beskyttelse mod voldtægt i strid med artikel 3 såvel som artikel 8, da den krævede, at det kunne bevises, dels at den voldtagne havde været udsat for fysisk magt, dels at den voldtagne havde udøvet væsentlig aktiv fysisk modstand mod voldtægten og dermed ikke gav klager en tilstrækkelig beskyttelse mod voldtægt. Se Opuz v. Turkey, § 168, om manglende adgang til anmeldelse som et brud på den positive forpligtelse. Costello-Roberts v. the United Kingdom, § 36; D.P. & J.C. v. the United Kingdom, § 118; Bevacqua and S. v. Bulgaria, § 65.

- 51 Bekendtgørelse af straffeloven nr. 1156 20/09/2018, §§ 244-248.
- 52 Se U2005.3311 Ø og U2004.1358 V.
- 53 For en gennemgang af retspraksis se: Nielsen mfl., Kommenteret straffelov, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 11. udgave 2017, s. 440. ff.
- 54 Eksempelvis er overhældning med en spand vand blevet anset for at være strafbart. Se U1997.10V.
- 55 Handicapkonventionens artikel 16, stk. 5. De passende foranstaltninger kan være lovgivningsmæssige, administrative, sociale, uddannelsesmæssige, og den lovgivning og de politikker, der gennemføres de passende foranstaltninger skal være effektive.
- 56 Se også General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, § 52 og § 83. Her udtalte Handicapkomitéen i deres generelle kommentar til artikel 19 om retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundslivet, at artikel 19 også indebærer en forpligtelse til at etablere passende mekanismer, der kan opdage tilfælde af vold mod personer med handicap begået af private.
- 57 Mahmut Kaya, § 115; D.P. & J.C. v. the United Kingdom, § 118; Osman v. the United Kingdom, §§ 115-116; Dordevic v. Croatia, §§ 144-149.
- 58 Som eksempler på den positive forpligtelse til at forebygge, forhindre og gribe ind over for vold, seksuel udnyttelse og trusler kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forbindelse med vold i hjemmet og vold, misbrug og vanrøgt af børn. I flere sager om vold i hjemmet ("domestic violence") har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på den baggrund fundet, at stater ikke havde løftet deres positive forpligtelser efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8, da de ikke gennemførte forskellige beskyttelsesforanstaltninger og pålæg for at beskytte individer mod vold og overgreb. For eksempel strafforfølgning, jf. Eremia v. Moldova, §§ 56-66, afsoning af straf, jf. A. v. Croatia, § 78, forbud mod ophold i hjemmet, jf. E.S. and others v. Slovakia, § 43, tilbud om ophold på hjem for voldsramte ("shelters"), jf. Opuz v. Turkey, § 171, gennemførelse af psykiatrisk behandling og betaling af bøder, jf. A. v. Croatia, § 78. Hvis der er tale om grove og gentagne krænkelser, kan det ifølge domstolens praksis udgøre en krænkelse, hvis myndighederne meddeler tiltalefrafald, jf. Eremia v. Moldova, §§ 56-66. Også i sager om vold, vanrøgt og seksuelt misbrug af børn har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konkluderet, at stater har forsømt deres positive forpligtelse til at beskytte mod krænkelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8, fordi børn ikke blev fjernet fra deres forældre, der mishandlede dem selvom tvangsfjernelse var muligt efter national lov, jf. Z. and others v. the United Kingdom, §§ 74-75, og/eller fordi forskellige myndigheder ikke havde formået at undersøge forholdene i en familie nærmere, på trods af at de burde have kendt til risikoen for overgreb, jf. E. and Others v. the United Kingdom, §§ 97-100. Endelig kan der som eksempel på statens positive forpligtelser i forbindelse med misbrug af børn nævnes en sag mod Irland. Her opfyldte staten ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke sine positive forpligtelser, da

staten burde have været opmærksom på risikoen for seksuelt misbrug af børn og mindreårige på skoler drevet af ikke-statslige aktører, på grund af det betydelige antal retssager der havde været. Alligevel havde staten ikke ydet tilstrækkelig beskyttelse af børnene fra en sådan behandling gennem sit retssystem. Staten havde således ikke indført nogen mekanisme, der medførte effektiv statslig kontrol mod risikoen for misbrug af børn på skolerne. Ofrene for seksuelt misbrug var i stedet henvist til at rette henvendelse til en leder, som var en ikke-statslig aktør ("non-State Manager"), der ikke havde reageret på henvendelserne i den konkrete sag, jf. O'Keeffe v. Ireland, §§ 168-169.

- 59 Dordevic v. Croatia, § 143.
- 60 Dordevic v. Croatia, §§ 141-150.
- 61 Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018, § 148, stk. 2.
- 62 Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om forpligtende kommunale samarbejder (Konsekvensændringer som følge af lov om socialtilsyn mv.), Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser nr. L 206 fremsat den 10. april 2013 af Social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup), Til nr. 20, s. 11, hvor de oplysninger, som skal videregives til socialtilsynet, både kan relatere sig til generelle forhold i tilbuddet og til mere konkrete situationer eller hændelser om en bestemt eller flere bestemte beboere, som den kommunalbestyrelse, der underretter socialtilsynet, anser for bekymrende.
- 63 Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018, § 148.
- 64 U2017.3272Ø, hvor en kommune blev dømt ansvarlig for krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (1950) artikel 3 ved ikke at have grebet ind over for et opholdssteds krænkelse af tre børn. Kommunen havde overladt tilsynet med børnene til en privat aktør, der ikke foretog tilstrækkeligt tilsyn.
- 65 Bekendtgørelse om lov om socialtilsyn nr. 42 af 19/01/2018, §§ 1 og 2; Bekendtgørelse om socialtilsyn nr. 1251 af 13/11/2017, § 5.
- 66 Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018, § 4; Bekendtgørelse om lov om socialtilsyn nr. 42 af 19/01/2018, §§ 2 og 4-6. Se også Bekendtgørelse om socialtilsyn nr. 1251 af 13/11/2017, §§ 1-4.
- 67 Bekendtgørelse om socialtilsyn nr. 1251 af 13/11/2017, § 11 og Bilag 1 under "Tema: Sundhed og trivsel".
- 68 Bekendtgørelse om lov om socialtilsyn nr. 42 af 19/01/2018, § 11.
- 69 Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand nr. 349 af 22/03/2013, §§ 18 og 21 og Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol til FN-konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf nr. B 129 af 19/02/2004 som fremsat, Bemærkninger til de enkelte bestemmelser, Kapitel IV, artikel 18-20. Ombudsmanden bistås i forbindelse med tilsynsbesøgene under tillægsprotokollen til Torturkonventionen af Institut for Menneskerettigheder, samt DIGNITY (Dansk Institut mod Tortur).
- 70 Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand nr. 349 af 22/03/2013, §§ 18 og 21.

- 71 Grundlovens § 71, stk. 7.
- 72 § 71-tilsynets arbejde/Folketinget (2018).
- 73 Se også Handicapkomitéens generelle kommentar om artikel 6 om kvinder, hvor komitéen udtalte, at staternes beskyttelse mod brud på kvinder med handicaps rettigheder af tredje-parter bl.a. indebærer forpligtelsen til at udvise agtpågivenhed ("due diligence") ved at efterforske, retsforfølge og straffe de ansvarlige, herunder private aktører, og give adgang til klage og erstatning, jf. General Comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities, § 26. Komitéen udtalte også i sammenhæng med artikel 13 om adgang til retssystemet, at kvinder med handicap oplever barrierer i adgangen til retssystemet på grund af skadelige stereotyper, diskrimination og manglende processuel og rimelig tilpasning. En afvisende holdning fra politiet og andre retshåndhævende myndigheder kan afholde ofre fra at forfølge retfærdighed. Dette kan ifølge komitéen medføre at problematikken for kvinder med handicap bliver usynlig, jf. General Comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities, § 52. Se også *X v. the United Republic of Tanzania* angående grov vold og overfald på en person med albinisme. Her konkluderede Handicapkomitéen, at myndighederne i strid med artikel 5 om ligebehandling og ikke-diskrimination ikke havde foretaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre en effektiv, komplet og upartisk efterforskning, jf. *X v. the United Republic of Tanzania*, §§ 8.2-8.3.
- 74 Concluding observations on the initial report of Denmark (2014), § 41.
- 75 *97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and others v. Georgia*, §§ 110-125; *Milanovic v. Serbia*, §§ 87-91; *M. and C. v. Romania*, §§ 114-123; *E.M. v. Romania*, §§ 63-72; *M.C. v. Bulgaria*, §§ 152-153, 175-178 og 181-182; *Osman v. the United Kingdom*, § 128-130.
- 76 *Sevtap Veznedaroglu v. Turkey*, §§ 32-35; *M and M v. Croatia*, § 140 og §§ 145-152.
- 77 *97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and others v. Georgia*, § 97; *Stepuleac v. Moldova*, §§ 60-64; *Osman v. the United Kingdom*, § 128-130; *M.C. v. Bulgaria*, § 150.
- 78 *Secic v. Croatia*, §§ 53-5; *M.C. v. Bulgaria*, § 151.
- 79 *Okkali v. Turkey*, §§ 75-78.
- 80 *Kucheruk v. Ukraine*, § 155; *Boicenco v. Moldova*, § 124; *Slimani v. France*, § 32.
- 81 *Boicenco v. Moldova*, § 123; *Kucheruk v. Ukraine*, §§ 157-163.
- 82 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 742.
- 83 Smith, Eva; Jørgen Jochimsen; Michael Kistrup; Jacob Lund Poulsen (2015), s. 377-378. Derimod vil en bevidst urigtig anmeldelse, altså en falsk anmeldelse, være strafbar efter straffelovens §§ 164 og 165.
- 84 Rigsadvokatmeddelelse (2018), s. 9-10.
- 85 Smith, Eva; Jørgen Jochimsen; Michael Kistrup; Jacob Lund Poulsen (2015), s. 378-379. Se også bekendtgørelse af lov om politiets virksomhed nr. 956 af 20/08/2015, § 2, nr. 3.
- 86 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 743.
- 87 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 742, stk. 2.

- 88 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 749, stk. 1.
- 89 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 749, stk. 2, 1. pkt. Hvis sigtelse er rejst, finder retsplejelovens §§ 721 og 722 anvendelse, dvs. de almindelige regler om påtaleopgivelse og tiltalefrafald, jf. bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 749, stk. 2, 2. pkt.
- 90 Hvis anmeldelsen afvises eller efterforskningen indstilles, skal den forurettede, samt andre, der må antages at have en rimelig interesse heri, underrettes, jf. bekendtgørelse af lov om rettens pleje nr. 1284 af 14/11/2018, § 749, stk. 3.
- 91 Rigsrevisionen (2015), s. 6, para. 15; Rigsadvokatmeddelelse (2018), s. 9.
- 92 Henricson, Ib (2012), s. 142-145. Se også Rigsadvokatmeddelelsen (2018), s. 8, hvor det fremgår, at det påhviler den enkelte medarbejder i forbindelse med behandlingen af straffesager at påse, at sagsbehandlingen opfylder god sagsbehandlingsskik.
- 93 FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (2006), artikel 1 og 8 om bekæmpelse af fordomme og stereotyper.
- 94 FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (2006), artikel 16.
- 95 O'Keefe v. Ireland, § 144; A. v. the United Kingdom, § 22; Z. and others v. the United Kingdom, §§ 74-75; D.P. & J.C. v. the United Kingdom, § 109; M.C. v. Bulgaria, § 150; Stubbings and others v. the United Kingdom, § 64.
- 96 Kvinder i der befinder sig i visse situationer er for eksempel blevet anset for sårbare individer, jf. Opuz v. Turkey, § 160. For personer med handicap som særlig sårbare se Dordevic v. Croatia, § 138 sammenholdt med § 143.
- 97 Kyutin v. Russia, §§ 63-64; Alajos Kiss v. Hungary, § 42; Shtukurov v. Russia, § 95; Glor v. Switzerland, § 84.
- 98 Vejledning om botilbud mv. til voksne nr. 9096 af 21/02/2018, kapitel 6: Botilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107, para. 100.
- 99 Vejledning om botilbud mv. til voksne nr. 9096 af 21/02/2018, kapitel 7: Botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108, para. 105.
- 100 Dordevic v. Croatia, § 138 sammenholdt med § 143; X and Y v. the Netherlands, §§ 21-27 (om et barn med et mentalt handicap).
- 101 Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, § 56; Rodic v. Bosnia and Herzegovina, § 67-73.
- 102 Lorenzen, Peer; Jonas Christoffersen; Nina Holst-Christensen; Peter Vedel Kessing; Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen (2011): Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-9). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 237; Kjølbro, Jon Fridrik (2017): Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 300; Pantea v. Romania, § 188-196; Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, §§ 57-64 om artikel 2; Rodic v. Bosnia and Herzegovina, §§ 64-73 om artikel 3; Premininy v. Russia, §§ 82-91, D.F. v. Latvia, §§ 81-95.
- 103 Herczegfalvy v. Austria, § 82; M.S. v. Croatia (No. 2), § 76.
- 104 Nencheva and others v. Bulgaria, § 119
- 105 Nencheva and others v. Bugaria.
- 106 Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018, § 129a.

- 107 Bekendtgørelse af lov om social service nr. 1114 af 30/08/2018, § 108, stk. 2.
- 108 Medmindre andet er anført, vil der være tale om et signifikansniveau på mindst 95 %.
- 109 Forskellen på andelen af ofre uden for og på bopælen var signifikant for alle år på nær 2008 og 2014.
- 110 Signifikansen er i dette tilfælde på et signifikansniveau på 10 %.
- 111 I denne figur og de følgende: Dømte personer registreres det år, de er dømt, ikke det år, forbrydelsen er begået. Dommen kan potentielt falde en del senere efter handlingen er begået. Når der ses på dømte personer, tælles kun personer som er dømt efter straffelovens personfarlige eller andre personorienterede forbrydelser. Dvs. at vi kun ser på kriminelle handlinger, som man også kan være offer for. For eksempel medtælles domme for overtrædelse af færdselsloven ikke.
- 112 For kvindernes vedkommende er der tale om et signifikansniveau på 10 %.
- 113 Dog er forskellen mellem mænd og kvinder i 2007 på et signifikansniveau på 10 %.
- 114 For kvindernes vedkommende er der tale om et 10 procents signifikansniveau.
- 115 Se eksempelvis Pedersen m.fl., 2016, s. 52.
- 116 Der er ikke en signifikant forskel på Region Hovedstaden og gennemsnittet af de resterende regioner i år 2010, 2013 og 2014.
- 117 Socialstyrelsen, 2018.
- 118 Pressemeddelelse fra Sundheds- og Ældreministeriet, 2016b.
- 119 Nyhed fra Sundheds- og Ældreministeriet, 2016a.
- 120 Liversage, 2017, s.18.
- 121 Der eksisterer forskellig litteratur, der beskæftiger sig med nedsættelse af vold og trusler på botilbud på forskellige måder. Dog opererer ingen af eksemplerne med ideen om en systematisk monitorering af omfang, karakter eller udvikling i personfarlig kriminalitet mod beboere på alle botilbud. Blandt de seneste og vigtigste kan nævnes: Sundheds- og Ældreministeriet og Regeringen, 2016; Socialstyrelsen, 2016; samarbejdet mellem Børne- og Socialministeriet, Socialstyrelsen og Region Midtjylland i Defactum, 2016; Socialstyrelsen, 2017; Liversage, 2017; og Socialstyrelsen, 2018.
- 122 Pedersen m.fl., 2017, s. 47-51.
- 123 Faglig ekspertgruppe vedrørende retspsykiatri, 2016, s. 21-23.
- 124 Folketingets Ombudsmand, 2018, s. 5.
- 125 Rigspolitiet, 2018: s. 7, 20. Bemærk, at stigningen i både tvangsindlæggelser og sager relateret til mennesker med psykiske lidelser begyndte tre år før de første drab på en ansat i 2012.
- 126 I Socialstyrelsens "Nationale Retningslinjer for forebyggelse af voldsomme episoder på botilbud samt på boformer for hjemløse" fra 2018 anbefales det (men påbydes ikke), at botilbuddet opsamler og vurderer oplysninger om personfarlige episoder mellem beboere (Socialstyrelsen, 2018, s. 46). Men en sådan anbefaling er frivillig, kun specifik for det enkelte tilbud (derved ikke nødvendigvis anvendelig som en del af en større landsdækkende undersøgelse) og ikke nødvendigvis ensartet over tid.
- 127 Den nuværende kvalitetsmodel for socialtilsyn, se Socialstyrelsen, 2017.

I de seneste år har vi i Danmark oplevet et stigende fokus på problemer med vold og trusler på socialpsykiatriske botilbud. Medierne har bragt talrige historier om botilbudsmiljøer præget af en truende og voldsom hverdag for både beboere og ansatte. Ikke mindst blev debatten intensiveret, da der på blot fire år mellem 2012 til 2016 skete i alt fem drab på ansatte på socialpsykiatriske botilbud.

I denne rapport undersøger Institut for Menneskerettigheder problematikken med vold, trusler og relaterede hændelser mod voksne beboere med psykiske lidelser på socialpsykiatriske botilbud.

Vi redegør for de nationale og internationale forpligtelser til at beskytte borgere, som bor på socialpsykiatriske botilbud og befinder sig i en sårbar og udsat position. Derudover indeholder rapporten en kvantitativ analyse baseret på data om alle politianmeldelser på samtlige socialpsykiatriske botilbud for voksne med psykiske vanskeligheder mellem 2007-2016.

Institut for Menneskerettigheder fremmer og beskytter menneskerettigheder og ligebehandling i Danmark og internationalt. Vi ønsker at sætte standarder og skabe forandring.