

---

FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND



Folketingets Retsudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

OPCAT-enheden

Gammeltoft 22  
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12

Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk  
post@ombudsmanden.dk

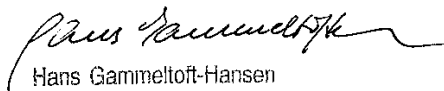
---

### OPCAT årsrapport

Jeg vedlægger OPCAT årsrapporten for 2010.

En engelsk udgave af rapporten vil blive sendt til FN's Subcommittee on Prevention of Torture.

Med venlig hilsen

  
Hans Gammeltoft-Hansen

16 JAN. 2012

J.nr. 2010-4728-9799/EDS/LU  
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 18

Personlig henvendelse: 10-14  
Telefonisk henvendelse:  
Man-tors 9-16, fre 9-15

+ bilag



# OPCAT årsrapport 2010

J. nr. 2010-4728-9812

## Indhold

1. Ombudsmanden som national forebyggende mekanisme i 2010.....	2
2. Årets aktiviteter.....	2
Besøg.....	2
Undersøgelser.....	6
Internationale aktiviteter.....	7
3. Opmærksomhedsområder.....	7
Forholdet mellem personale og de frihedsberøvede.....	8
Lægefaglige forhold.....	8
Isolation.....	9
Magtanvendelse.....	9
De fysiske forhold.....	9
4. Arbejdsmetode.....	10
5. Inspektioner efter ombudsmandslovens § 18.....	14
6. Retligt grundlag og organisering.....	15
7. Bedømmelsesgrundlag.....	17
Det internationale retsgrundlag.....	17
Borgere der er frihedsberøvede.....	18
Torturbegrebet.....	19
Grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling.....	20
Bilag 1.....	23

## **1. Ombudsmanden som national forebyggende mekanisme i 2010**

Folketingets Ombudsmands arbejde med bl.a. at forebygge nedværdigende behandling af personer der er eller kan være frihedsberøvede, startede i 2009. Arbejdet udføres i medfør af nogle FN-regler (bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009 om den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf). I løbet af 2009 kom den nærmere tilrettelæggelse af dette arbejde på plads. Som led i arbejdet gennemførte vi i 2009 9 besøg på institutioner hvor der var eller kunne være frihedsberøvede personer.

Arbejdet blev i 2010 intensiveret, og vi gennemførte 20 besøg. Som et led i udviklingen af arbejdet blev der i 2010 udvalgt et særligt tema for besøgene: nemlig besøg på institutioner for udviklingshæmmede. 7 af besøgene foregik på sådanne institutioner. Tematiseringen havde som formål at give mulighed for at drage sammenligninger på tværs og indhøste erfaringer også om god praksis som kunne videreformidles til gavn for institutionerne. Tematiseringen resulterede i at der blev udfærdiget et samlet notat om erfaringerne. Notatet blev sendt til alle de besøgte institutioner for udviklingshæmmede og de berørte kommuner og regioner.

Arbejdet i 2010 indebar også at formen for besøgene blev udviklet. Besøgene foregår i vidt omfang som en dialog med institutionerne og afsluttes ved hvert enkelt besøg med en samtale med ledelsen om forholdene på institutionen. I den skriftlige afrapportering er der således kun oplysning om forhold når de er af mere væsentlig karakter. I forbindelse med besøgene kom der mere fokus på beboernes adgang til psykiatrisk bistand.

I kapitel 2 gennemgås årets aktiviteter mere detaljeret, mens kapitlerne 3-4 handler om opmærksomhedsområder og metoder i arbejdet. Kapitlerne 5-7 indeholder en redegørelse for ombudsmandens almindelige inspektionsvirksomhed, det retlige grundlag og organisering og bedømmelsesgrundlag.

## **2. Årets aktiviteter**

### **Besøg**

Folketingets Ombudsmand har i 2010 gennemført 20 besøg efter FN-reglerne. Besøgene har omfattet 3 detentioner, 5 arresthuse, 2 psykiatriske afdelinger, 1 af Kriminalforsorgens pensioner, 1 lukket statsfængsel, Kriminalforsorgens fængsel for asylansøgere – Ellebæk, og 7 sociale bosteder (som var godkendt til at kunne modtage dømt udviklings-

hæmmede). Et besøg blev foretaget uden foregående varsel, mens 19 blev foretaget som anmeldte besøg.

Alle besøg, bortset fra to (Arresthuset i Næstved og Detentionen i Næstved), er udført med lægefaglig bistand fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre. Institut for Menneskerettigheder har deltaget i besøget i Kriminalforsorgens fængsel for asylansøgere, Ellebæk.

Ved alle besøg talte besøgsholdene med en eller flere beboere, indsatte eller patienter. Dog talte besøgsholdene ikke med personer der var anbragt i detention. Det skyldes at ingen personer var anbragt i detention på det tidspunkt hvor ombudsmanden besøgte detentionerne. Et besøgshold talte med en person som var isoleret; afgørelsen om isolation var truffet af en domstol.

Besøgene omfattede følgende institutioner:

Arresthuset i Ringsted	23. juni 2010
Detentionen i Næstved	1. juli 2010
Arresthuset i Næstved	1. juli 2010
Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere, Ellebæk	5. juli 2010
Detentionen i Hobro	6. juli 2010
Arresthuset i Hobro	6. juli 2010
Detentionen i Randers	7. juli 2010
Arresthuset i Randers	7. juli 2010
Arresthuset i Helsingør	11. oktober 2010
Bostedet Sjælør, Københavns Kommune	19. oktober 2010
Statsfængslet i Ringe	25. oktober 2010
Kontrakt pensionen Fyn	26. oktober 2010
Ringbo, Københavns Kommune	28. oktober 2010
Havdrupvej, Københavns Kommune	3. november 2010
Bøge Allé 16, Region Syddanmark	22. november 2010
Fuglekær Udviklingscenter, Vejle Kommune	23. november 2010
Teglgårdshuset, Region Syddanmark	7. december 2010
Østruplund, Region Syddanmark	8. december 2010
Psykiatrisk afdeling P4 i Middelfart	13. december 2010
Psykiatrisk afdeling P2 i Middelfart	13. december 2010

Forholdene på de undersøgte institutioner var generelt gode, og hovedindtrykket var at der blev udført en gedigen indsats for at beboernes dagligdag blev så god som muligt. Det overordnede indtryk var at beboerne behandles godt og med en vidtstrakt hensyntagen til deres individuelle behov. Alle besøg blev afsluttet uden at ombudsmanden fandt det påkrævet at komme med skriftlige bemærkninger til de ansvarlige myndigheder.

En af sagerne blev først afsluttet efter at ombudsmanden havde hørt den relevante myndighed om et konkret forhold og gennemgået myndighedens svar. Sagen angik et besøg i Arresthuset i Helsingør. Besøget var en opfølgning på et besøg i samme arresthus i 2009. Besøget i 2009, som var varslet, gav besøgsholdet indtryk af at forholdet mellem visse ansatte og indsatte kunne forbedres. Derfor valgte ombudsmanden at foretage et uanmeldt opfølgingsbesøg i arresthuset den 11. oktober 2010. Ledelsen oplyste under den indledende drøftelse at der ikke var talsmandsordninger i arresthuset. Ved samtalerne med de indsatte viste det sig at en af de indsatte – efter fleres udsagn – var valgt som talsmand for en af afdelingerne i arresthuset. I maj 2011 fik ombudsmanden telefonisk oplyst at der for tiden ikke var talsmænd på afdelingerne i arresthuset. På den baggrund bad ombudsmanden Direktoratet for Kriminalforsorgen om at vurdere om etablering af en talsmandsordning i arresthuset burde opprioriteres fra arresthusets side for at forbedre kommunikationen mellem de indsatte og ansatte. Arrestinspektøren for Sjælland, Lolland, Falster og Bornholm udtalte til direktoratet at 3 ud af 5 afdelinger for øjeblikket havde en talsmand. Herefter meddelte direktoratet arrestinspektøren at direktoratet gik ud fra at arresthuset fulgte reglerne i talsmandsbekendtgørelsen. Det vil sige at arresthuset tog initiativ til drøftelser med alle indsatte eller grupper af indsatte i de perioder hvor de indsatte ikke havde valgt en talsmand, og at de indsatte ved opslag eller lignende blev orienteret om muligheden for at vælge en talsmand. Ombudsmanden tog det oplyste til efterretning og foretog sig ikke mere i sagen.

I nogle sager nævnte ombudsmanden i det afsluttende brev til institutionen nogle konkrete forhold som han havde overvejet, og hvorfor han ikke havde grundlag for at komme med bemærkninger til dem.

En af disse sager angik Fuglekær Udviklingscenter. Under besøget på centret blev ombudsmanden opmærksom på en beboer hvis hoveddør blev låst om natten. Beboeren havde ikke nøgle til døren og derfor ingen mulighed for at komme ud. Centret var opmærksom på at der ikke var hjemmel i serviceloven til dette. Efter besøget oplyste centret telefonisk ombudsmanden om at beboeren var flyttet til et andet hus hvor beboeren ikke var låst inde. På den baggrund foretog ombudsmanden sig ikke mere og afsluttede derfor

besøget med besked til centret om at han ikke fandt det påkrævet at komme med bemærkninger til de ansvarlige myndigheder.

Besøget i Teglgårdshuset blev også afsluttet med besked om at ombudsmanden ikke fandt det påkrævet at komme med bemærkninger. I sin vurdering lagde ombudsmanden bl.a. vægt på at han forstod at de ansatte til stadighed var opmærksomme på og efter en konkret vurdering handlede i forhold til de problemer der kunne opstå i et hus med et aktivt misbrug. Han sigtede her f.eks. til tilfælde af handel med stoffer og medicin, "dumme-bøder" og gæld mellem beboerne.

I det afsluttende brev i sagen om besøget på Ellebæk noterede ombudsmanden sig at der var udarbejdet en udviklingsplan for Ellebæk. Ombudsmanden vurderede at planen ville indebære en forbedring af forholdene på Ellebæk når den var blevet implementeret. Planen indeholdt en beskrivelse af en række forbedringsområder med tilhørende resultatmål. Forbedringsområderne angik bl.a. forhold som Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv. havde omtalt i sin rapport om sit besøg i Danmark i februar 2008. Herefter afsluttede ombudsmanden sagen uden bemærkninger.

Ved alle besøg fik ombudsmanden oplysninger som han noterede til brug for sit videre arbejde både med besøg og med henblik på andre initiativer til at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. De fleste oplysninger angik de fokusområder som standardmæssigt undersøges ved besøg. Det vil sige lægefaglige forhold, forholdet mellem ansatte og beboere, magtanvendelse og isolation.

Ved to besøg oplyste Kriminalforsorgens institutioner at der forud for besøgene havde været henholdsvis et overfald og en voldtægt begået af indsatte mod andre indsatte. Kriminalforsorgen havde sørget for politianmeldelse. De politianmeldte personer var blevet fjernet fra de pågældende institutioner, og ofrene havde fået lægebistand og psykologbistand. Endvidere havde Kriminalforsorgen taget nødvendige skridt til at mindske risikoen for at lignende tilfælde kunne forekomme fremover. Forholdene gav således ikke ombudsmanden anledning til at reagere over for Direktoratet for Kriminalforsorgen, men ombudsmanden har på et møde med direktoratet generelt spurgt til Kriminalforsorgens opfølgning i tilfælde hvor det antages at indsatte bliver overfaldet eller voldtaget af medindsatte.

I et notat beskrev ombudsmanden besøgene på 7 sociale bosteder og resultatet af besøgene. Notatet blev sendt ud til alle bostederne og deres tilsynsmyndigheder sammen med

de afsluttende breve. Formålet med notatet var at samle ombudsmandens viden, erfaringer og observationer og orientere de berørte myndigheder herom. Generelt kan ombudsmanden på baggrund af besøgene konstatere at ledelserne og de ansatte udviste stor interesse for og engagement og vilje til at løse udfordringerne på bostederne bedst muligt for beboerne under de rammer som lovgivningen havde givet. Det var ombudsmandens generelle indtryk at beboerne generelt var glade for at bo på bostederne. De pårørende udtrykte også generelt tilfredshed med bostederne. Bostedernes samarbejde med politi, statsadvokat og psykiatri var generelt godt. Nogle steder oplevede bostederne dog problemer med at få psykiatrien til at overtage ansvaret for beboere som bostederne i konkrete situationer ikke mente at kunne tage ansvar for. Et enkelt bosted oplevede tilsvarende problemer i forhold til politiet. Disse problemstillinger vil ombudsmanden også fremover være opmærksom på. I notatet beskrev ombudsmanden også tre forskellige tiltag som besøgsholdene havde lagt særlig mærke til. Det ene tiltag var et skema som et bosted brugte til at få overblik over virkningen af en beboers dom og hvilke kontaktpersoner der var. Det andet var et skema til registrering af vold og trusler om vold mod personalet. Og det sidste var udviklingssamtaler med beboerne. Alle besøg er afsluttet med besked om at ombudsmanden ikke havde grundlag for at komme med bemærkninger. Notatet vedlægges som bilag 1.

### **Undersøgelser**

Den 28. september 2010 bad jeg Direktoratet for Kriminalforsorgen, Datatilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om udtalelser i en sag om videregivelse af oplysninger i arresthuse. Årsagen til høringen var at jeg overvejede om der var grundlag for at jeg af egen drift undersøgte videregivelse af oplysninger om de patientjournaler som blev oprettet om indsatte i arresthuse, og som arresthuslægen benyttede som led i sin behandling af de indsatte. Jeg sigtede til den videregivelse der bestod i at andre end arresthuslægen havde adgang til journalen og til at gøre brug af oplysningerne. Baggrunden for mine overvejelser var bl.a. de oplysninger om videregivelse som jeg havde fået under nogle besøg som jeg i henhold til FN-reglerne havde foretaget i arresthuse. Myndighederne har afgivet udtalelser. Sagen er ikke afsluttet.

Som en udløber af sagen om politiets håndtering af tilbageholdte under klimatopmødet i København i 2009 kom det i slutningen af 2010 frem i medierne at visse af politiets indsatsledere under aktioner i forbindelse med demonstrationerne angiveligt havde anvendt en sprogbrug af temmelig usædvanlig karakter. En indsatsleder var således citeret for bl.a. følgende befaling til betjentene: "Så vil jeg fanden rendeme se den stav der så den bliver rødglødende, når vi skal op og have fat i den bil. Fuld skrue igennem det lort. Slut."



Ombudsmanden bad Justitsministeriet om bl.a. at oplyse under hvilke nærmere omstændigheder og på hvilket tidspunkt befalingerne blev givet, og hvor indsatslederen på det pågældende tidspunkt befandt sig. Endvidere blev ministeriet bedt om at forholde sig dels til det rent indholdsmæssige i befalingen vedrørende ordren til ekstensiv brug af stav og en udtrykkelig opfordring fra indsatslederens side til at inkludere pressens repræsentanter i magtanvendelsen, dels til hvilke reaktioner fra politiets ledelses side sagen måtte give anledning til. Ministeriet har svaret. Sagen er ikke afsluttet.

### **Internationale aktiviteter**

Ombudsmanden har deltaget i en række seminarer i Europaråds-regi med henblik på at styrke medlemslandenes arbejde med at forebygge tortur og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Ombudsmanden deltog i seminarer i Padua, Italien, den 27.-28. januar 2010, i Tirana, Albanien, den 9.-10. juni 2010, i Jerevan, Armenien, den 13.-14. oktober 2010 og i Strasbourg, Frankrig, den 1.-2. december 2010. Seminarerne har bl.a. drejet sig om landenes rolle i beskyttelsen af individets nøglerettigheder ved politiets frihedsberøvelse, forberedelse og planlægning af besøg, lægefaglige forhold under frihedsberøvelse og brugen af eksperter. Ud over medlemslandene har medlemmer fra FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur og Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv. deltaget.

Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen og kommitteret Jon Andersen deltog den 3.-5. oktober 2010 i International Ombudsman's Institutes konference i Barcelona, Spanien, hvor tilrettelæggelsen af arbejdet med bl.a. besøg efter FN-reglerne hos verdens ombudsmænd blev drøftet. Vi har endvidere haft den armenske ombudsmand med som gæst på besøget i Arresthuset i Slagelse og holdt oplæg om vores virksomhed for højesteretsdommere og chefanklagere fra Jordan og ombudsmanden fra Estland. Vi har også korresponderet om vores erfaringer med besøg efter FN-reglerne i Danmark med en række nystartede nationale forebyggende mekanismer i nogle østeuropæiske lande.

### **3. Opmærksomhedsområder**

Formålet med ombudsmandens besøg efter FN-reglerne er navnlig at forebygge tortur og anden nedværdigende behandling eller straf på steder hvor der enten er eller kan være frihedsberøvede personer. Dette formål bevirker at ombudsmanden i forbindelse med besøgene f.eks. skal være særlig opmærksom på generelle forhold som kan udvikle sig på en sådan måde at beboerne i en institution bliver behandlet nedværdigende. Det kan

f.eks. være ventetid på toiletbesøg, manglende undersøgelse af skader hos beboerne og langvarige fikseringer. Samtidig er det klart at det ikke er ombudsmandens opgave at se på samtlige forhold i de institutioner som han besøger efter FN-reglerne.

I sit arbejde som national forebyggende mekanisme har ombudsmanden valgt at arbejde med en række områder som anses for særligt relevante for varetagelsen af den særlige tilsynsopgave. Valget af fokusområder for besøgene er bl.a. baseret på de erfaringer som fremgår af rapporter om Danmark fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv. og FN's Komité mod Tortur og på den viden Folketingets Ombudsmand, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder i forvejen er i besiddelse af om frihedsberøvedes forhold i Danmark.

FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur har siden 2009 gennemført inspektioner. De relevante resultater af disse inspektioner inddrages som grundlag for udvælgelsen af de områder som ombudsmanden som national forebyggende mekanisme vil arbejde med.

#### **Forholdet mellem personale og de frihedsberøvede**

Disse erfaringer viser at forholdet mellem de frihedsberøvede borgere og det personale som behandler og bevogter dem, har en helt central betydning. Det gælder hvad enten der er tale om indsatte i fængsler, patienter på psykiatriske centre, børn og unge på sikrede institutioner, demente på plejehjem eller udlændinge som opholder sig i asylcentre. Et vigtigt fokusområde for besøgene er derfor denne særlige relation. I den forbindelse vil opmærksomheden være rettet mod oplysninger om den måde kommunikationen mellem personale og de frihedsberøvede foregår på, personalenormeringer, personalets uddannelsesmæssige baggrund, ledelsens vejledning af og kontrol med at personalet arbejder i den rette ånd, personalets måde at udføre omsorgsopgaver på osv.

#### **Lægefaglige forhold**

Et særligt aspekt af sikringen af at frihedsberøvede behandles værdigt, menneskeligt og uden tortur, er at der sikres dem en ordentlig og effektiv lægefaglig betjening. Som udgangspunkt bør frihedsberøvede have mindst samme adgang til lægelig behandling som personer der ikke er frihedsberøvet. Dertil kommer at selve frihedsberøvelsen efter omstændighederne kan fremkalde særlige helbredsproblemer som kun kan løses ved særlig lægelig fagkundskab. Et tilbagevendende problem er desuden at frihedsberøvelse ofte anvendes over for personer som i forvejen er syge, og for hvem den (fortsatte) behandling er helt afgørende.

Hvilke konkrete forhold der i den forbindelse har relevans, beror på hvilke typer af institutioner og botilbud der bliver besøgt. Det er åbenbart at de lægefaglige forhold der inddrages under besøgene, må være forskellige i et fængsel og på et psykiatrisk center.

### **Isolation**

Mange undersøgelser viser at personer der ikke alene begrænses i deres bevægelsesfrihed, men derudover afsondres fra kontakt med andre mennesker, er særligt udsatte. Erfaringerne viser også at der er store forskelle på hvor påvirkelig en person er over for følger af isolation. Det almindelige billede er imidlertid at de fleste bliver påvirket meget hårdt psykisk af at blive udsat for isolation selv i kortere perioder. Dette forhold sammenholdt med at de internationale organer gentagne gange har peget på at der navnlig i danske fængsler benyttes isolation mere end i andre lande, har betydet at isolation også er udpeget som særligt fokusområde. Under besøgene vil opmærksomheden være rettet mod antallet af personer der isoleres, omfanget af og vilkårene for afsondringen af den enkelte fra andre og eventuelle skadevirkninger af for langvarig eller restriktivt gennemført isolation.

### **Magtanvendelse**

Magtanvendelsen kan være nødvendig for at gennemføre selve frihedsberøvelsen, men kan også være vanskelig helt at undgå som et led i at opretholde af frihedsberøvelsen eller i forbindelse med behandling af den frihedsberøvede. Også her er der store forskelle på hvornår og på hvilken måde magtanvendelse kommer på tale i de forskellige typer af institutioner. Forenklet sagt bruges magtanvendelse i fængsler mv. til at gennemføre og fastholde frihedsberøvelsen, mens magtanvendelse på sygehuse og i behandlingstilbud benyttes som beskyttelse af personen mod sig selv eller andre. Uanset årsagen er der altid en risiko for at magtanvendelsen udvikler sig til en overskridelse af forbuddet mod tortur mv. Derfor er magtanvendelse udpeget til et særligt område der skal være opmærksomhed på ved besøgene.

### **De fysiske forhold**

De fysiske omstændigheder (celle/værelsesstørrelse, indretning, bygningsmæssige forhold, vedligeholdelse, ernæring, udendørsarealer, aktivitetstilbud) som indsatte/anbragte tilbydes, har sjældent givet anledning til bemærkninger i Danmark. Disse forhold påses ved ombudsmandens almindelige inspektioner efter § 18 i ombudsmandsloven og ikke særskilt i forbindelse med besøgene efter FN-reglerne. Forhold af denne art undersøger ombudsmanden som national forebyggende mekanisme kun hvis der er konkrete indikationer for mangler (fx klager fra indsatte/anbragte) og på stikprøvebasis. Denne priorite-

ring skyldes ikke at disse forhold ikke anses for relevante for arbejdet, men at området i forvejen kontrolleres i et vist omfang, og at erfaringerne har vist at denne del af de frihedsberøvedes vilkår gennemgående har en god standard.

#### **4. Arbejdsmetode**

Besøg er det centrale virkemiddel i arbejdet efter FN-reglerne. I overensstemmelse hermed er vores arbejde bygget op om besøg på de steder hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet.

Ifølge FN-reglerne kræver forebyggelse af tortur mv. "uddannelse og en kombination af forskellige lovgivningsmæssige, administrative, juridiske og andre foranstaltninger", og det fremhæves at beskyttelsen mod tortur "kan styrkes ved ikke-juridiske midler af forebyggende karakter på grundlag af regelmæssige besøg på steder hvor personer tilbageholdes". Ifølge FN's særlige rapporteur om tortur skal reglerne forstås således at de forebyggende besøg kræver en flerfaglig tilgang som indebærer at der i hvert besøgshold skal deltage både juridisk uddannet personale og personale med sundhedsmæssig uddannelse.

I Danmark består besøgsholdet normalt af to jurister fra ombudsmanden og en læge fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre. I sjældne tilfælde deltager Institut for Menneskerettigheder også i besøgene.

Ombudsmanden beslutter i samarbejde med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder hvilke institutioner der skal besøges. I 2010 valgte ombudsmanden at hovedparten af besøgene skulle foregå på bestemte institutionstyper. Således foregik 15 ud af 20 besøg i 2010 på 3 institutionstyper (5 arresthuse, 3 detentioner og 7 sociale bosteder).

Når besøgsholdene ser flere institutioner af samme type, får de et godt indblik i de enkelte institutionstyper. Besøgsholdene kan også umiddelbart kombinere viden, erfaringer og observationer om samme institutionstype. Denne information kan besøgsholdene f.eks. dele med institutionerne og inddrage i drøftelserne på institutionerne. Besøgsholdet kan derigennem også få et indtryk af om en praksis er udbredt for området eller særlig for den enkelte institution. Samtidig er det vigtigt at fastholde at det også er værdifuldt for besøgsholdene at se forskellige typer af institutioner fordi information på den måde kan

kombineres på tværs af institutionstyperne. F.eks. kan besøgsholdet kombinere oplysninger om personalets tilgang til magtanvendelse på sociale institutioner med oplysninger om personalets tilgang til tvang på psykiatriske afdelinger.

Normalt varsler ombudsmanden sine besøg for institutionen og tilsynsmyndigheden. Fordelen ved varslede besøg er bl.a. at besøgsholdet kan få information fra institutionen før besøget, og at de relevante personer er til stede på institutionen på besøgsdagen. I 2010 var alle besøg bortset fra et varslede.

Forud for besøgene beder ombudsmanden den institution som skal besøges, om en række oplysninger. Formålet er at besøgsholdet forud for besøget har kendskab til institutionens forhold, herunder f.eks. til institutionens brug af magtanvendelse. Derved kan besøgsholdet bedre fokusere på de forhold som er særligt relevante på den enkelte institution.

Som udgangspunkt beder ombudsmanden om samme oplysninger på alle institutioner i et besøgsår. Samtidig er det klart at der kan foretages ændringer, ligesom der kan være særlige forhold der skal belyses på bestemte institutionstyper/institutioner.

I forbindelse med besøgene indsamles f.eks. statistiske oplysninger, ligesom besøgsholdet kan gennemgå journaler og bede om kopi af bestemte sagsakter. Diverse rapporter og informationer på institutionernes hjemmeside inddrages også. Arbejdet retter sig endvidere mod de retlige rammer for behandlingen af frihedsberøvede.

Dialog spiller en stor rolle i besøgene.

Et besøg bliver således normalt indledt med et møde med bl.a. ledelsen. Drøftelsen på mødet tager normalt udgangspunkt i opmærksomhedsområderne og det materiale som besøgsholdet har fået før besøget. F.eks. bliver tonen på institutionen normalt drøftet. Konkrete hændelser på institutionen kan også blive drøftet.

Under besøget taler besøgsholdet ud over med ledelsen normalt også med ansatte og beboere og ofte også med sundhedsfagligt personale, repræsentanter for beboerne og pårørende. Besøgsholdet sørger for at få samtykke fra f.eks. beboerne hvis oplysninger fra samtalerne bringes videre til ledelsen.

Besøgsholdet foretager også en rundgang på dele af institutionen. Rundgangen giver besøgsholdet indtryk af stemningen og dagligdagen i institutionen. Under rundgangen stiller besøgsholdet ofte flere spørgsmål og taler også ofte med f.eks. de ansatte og beboere som holdet møder.

De oplysninger og erfaringer som besøgsholdene får på denne måde, bliver sammen med besøgsholdets observationer brugt på flere måder.

Først og fremmest viderebringer besøgsholdet relevant information til ledelsen på det afsluttende møde. Det kan f.eks. være konkrete klager eller ønsker fra beboerne. Besøgsholdet giver også ledelsen en mundtlig og umiddelbar tilbagemelding på besøget og de overvejelser som besøgsholdet har gjort sig på stedet. På mødet kan der også være diskussioner af problemer af generel art, f.eks. samarbejdet mellem institutionen og andre sektorer, herunder f.eks. kommune, politi og psykiatri.

Informationen kan også blive brugt som grundlag for at fremsætte anbefalinger eller andre bemærkninger til institutionen og de ansvarlige myndigheder.

De fleste anbefalinger og bemærkninger bliver givet mundtligt på det afsluttende møde. Hvis de ansvarlige myndigheder er enige i bemærkningerne og oplyser at bemærkningerne vil blive fulgt, vil de normalt ikke blive gengivet i det afsluttende brev om besøget. Besøgsholdet kan på det afsluttende møde også blot nævne forhold eller idéer som myndighederne så kan overveje i deres videre arbejde.

I nogle tilfælde vil ombudsmanden komme med skriftlige anbefalinger eller andre bemærkninger til myndighederne. I disse tilfælde vil ombudsmanden bede myndighederne om en skriftlig udtalelse før han tager stilling til om der er grundlag for at han kommer med anbefalinger eller andre bemærkninger.

Gennem besøgene kan besøgsholdene også blive opmærksomme på problemstillinger som der bagefter arbejdes videre med i nye besøg. Der kan være tale om nye besøg i andre institutioner eller institutionstyper eller opfølgingsbesøg i samme institution.

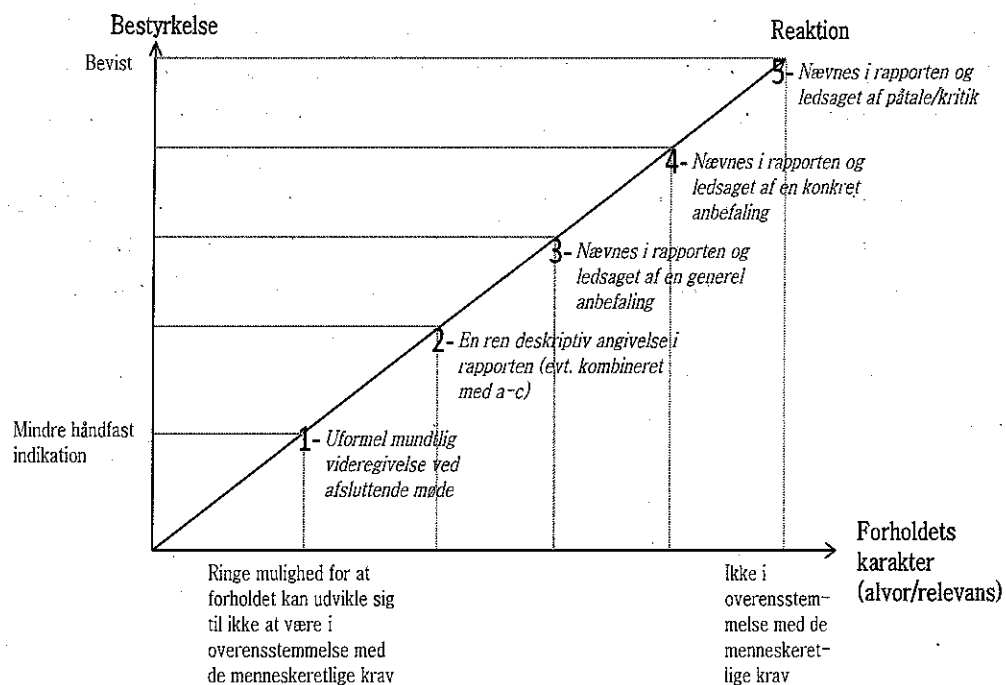
I de tilfælde hvor ombudsmanden ikke finder det påkrævet at komme med skriftlige bemærkninger til de ansvarlige myndigheder, afslutter ombudsmanden besøget med et kort brev til institutionen. Brevet indeholder en beskrivelse af besøget og ombudsmandens

vurdering af forholdene. Ombudsmanden har valgt at lave korte breve i disse tilfælde fordi han ønsker at bruge sine ressourcer bedst muligt.

Da ombudsmanden afsluttede de 7 sager om besøg i sociale bosteder i 2010, valgte han også at sende et generelt notat om alle 7 besøg ud til bostederne og tilsynsmyndighederne sammen med det afsluttende brev. Formålet var at samle ombudsmandens viden, erfaringer og observationer fra besøgene og orientere de berørte myndigheder herom.

Der gøres også brug af andre metoder end besøg til at undersøge og forebygge tortur mv. F.eks. kan ombudsmanden af egen drift undersøge sager og bede om oplysninger, udtalelser og bilag i sagerne. Denne beføjelse kan kombineres med besøg. F.eks. kan oplysninger som ombudsmanden modtager som led i besøg, danne grundlag for at ombudsmanden rejser en sag af egen drift. Omtale i medierne kan også danne baggrund for at ombudsmanden vælger at rejse en sag af egen drift.

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Institut for Menneskerettigheder og Folketingets Ombudsmand afholdt i foråret 2010 en heldagskonference bl.a. med henblik på at drøfte og fastlægge reaktionsniveauet over for myndighederne. Der var på konferencen enighed om at reaktionsniveauet skulle fastlægges på baggrund af en konkret vurdering af hvor bestyrket et forhold kunne vurderes at være, og hvor graverende et forhold der var tale om. Som udgangspunkt skulle reaktionen følge trinene i grafen nedenfor:



Ombudsmanden har disse overvejelser i baghovedet når han tager stilling til om der er grundlag for at komme med anbefalinger eller andre bemærkninger til de ansvarlige myndigheder, og i bekræftende fald hvilket indhold f.eks. en anbefaling skal have.

## 5. Inspektioner efter ombudsmandslovens § 18

Folketingets Ombudsmand har i 2010 foretaget 22 inspektioner efter ombudsmandslovens § 18. 15 af inspektionerne er foregået på steder hvor der er sket frihedsberøvelse. Man kan læse nærmere om inspektionerne på ombudsmandens hjemmeside [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk) under Om og Inspektioner. Inspektionerne har givet anledning til en lang række kritikker og henstillinger. Der er ikke under inspektionerne iagttaget forhold som er omfattet af begrebet "tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf".



## 6. Retligt grundlag og organisering

Folketinget vedtog den 19. maj 2004 at ratificere den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Disse FN-regler pålægger de deltagende stater at etablere et system med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. Hver af de deltagende stater er forpligtet til at etablere en eller flere nationale myndigheder til forebyggelse af tortur mv.: den nationale forebyggende mekanisme.

I efteråret 2007 blev Folketingets Ombudsmand af den danske regering udpeget til dansk national forebyggende mekanisme.

Den nationale forebyggende mekanismes opgaver er nærmere beskrevet i artikel 19 i protokollen. Hovedopgaven består i regelmæssigt at gennemføre besøg på steder hvor personer er frihedsberøvet, for at styrke beskyttelsen mod og forebyggelsen af tortur og anden nedværdigende og umenneskelig behandling. Derudover skal den nationale forebyggende mekanisme fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer. Endelig skal den nationale forebyggende mekanisme komme med forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Både besøgsvirksomheden og den øvrige del af arbejdet forudsættes at have et særligt forebyggende sigte. Heri ligger en særlig pligt til at være opmærksom på generelle forhold som har betydning for at der på sigt er risiko for tortur eller anden nedværdigende og umenneskelig behandling.

FN-protokollen angiver i artikel 4.1 at inspektionerne skal rette sig mod behandlingen af personer der befinder sig på steder hvor de er eller kan blive frihedsberøvet. Protokollens artikel 4.2 definerer frihedsberøvelse som "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed".

For bl.a. at sikre at Folketingets Ombudsmand har den fornødne hjemmel til at gennemføre besøg på private institutioner efter FN-protokollens mandat, blev ombudsmandsloven ændret i juni 2009 (lov nr. 502 af 12. juni 2009). Lovændringen på dette område indebar en ændring af ombudsmandslovens § 7, stk. 1, der nu lyder således: "Ombudsmandens virk-

somhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning. Ombudsmandens virksomhed omfatter også frihedsberøvedes forhold på private institutioner mv., hvor frihedsberøvelsen sker enten i medfør af en afgørelse af en offentlig myndighed eller med samtykke eller indvilligelse fra en offentlig myndighed."

Disse institutioner har pligt til at meddele oplysninger, udløvere dokumenter og udarbejde skriftlige udtalelser til ombudsmanden, jf. lovens § 19, stk. 1 og stk. 2. Endvidere bestemmer lovens § 19, stk. 5, følgende: "Folketingets Ombudsmand har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at inspicere private institutioner mv., hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt. Politiet yder om nødvendigt bistand til gennemførelsen."

Samtidig med at Folketinget meddelte ombudsmanden bevilling til at varetage opgaven som national forebyggende mekanisme, forudsatte Folketinget at Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder har mulighed for at stille personer med særlig lægelig og menneskeretlig sagkundskab til rådighed for ombudsmandens arbejde som national forebyggende mekanisme. Folketinget forøgede ombudsmandens budget for 2009 og frem med godt 2 mio. kr., svarende til 2,5 årsværk, med henblik på at ombudsmanden kunne varetage den nye opgave. Institut for Menneskerettigheder har ikke i 2010 modtaget tilskud fra staten, mens Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre har modtaget 200.000 kr. for at stille særlig lægefaglig bistand til rådighed for arbejdet. I de kommende år vil Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre kunne modtage op til 400.000 kr. for deres bistand. Midlerne til centret afholdes over Udenrigsministeriets finanslovsbevilling. Institutet har i 2010 prioriteret arbejdet i rådet og brugt mindre tid på deltagelsen i arbejdsgruppemøder (se nedenfor), besøg og andre aktiviteter.

Beføjelsen til at udføre virksomheden som national forebyggende mekanisme ligger som anført hos Folketingets Ombudsmand. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder har en rådgivende funktion i samarbejdet. Ombudsmanden har imidlertid tilkendegivet at han vil lægge afgørende vægt på de sagkyn-dige bidrag han modtager fra de to organisationer, og at han i tilfælde af divergerende opfattelser vil lade det reflektere i rapportererne hvis organisationerne fremsætter ønske om det.

Ledelsen fra de tre institutioner mødes nogle gange om året for at drøfte og tilrettelægge de overordnede retningslinjer for arbejdet. Dette samarbejde kaldes *rådet*.

Hver af de tre institutioner har udpeget faste medarbejdere der deltager i det løbende arbejde med selve besøgsvirksomheden, udfærdigelsen af rapporter og udtalelser om ny lovgivning. Folketingets Ombudsmands ansatte fungerer som sekretariat for arbejdsgruppens opgaver og har det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen af arbejdet. Denne del af samarbejdet kaldes *arbejdsgruppen*.

Ombudsmanden gennemfører i forvejen inspektioner i henhold til § 18 i ombudsmandsloven. Disse inspektioner – almindelige inspektioner – gennemføres ikke kun på steder hvor der er frihedsberøvede, og de omfatter en bred vifte af forhold hvoraf nogle falder inden for, men en betragtelig del falder uden for de særlige fokusområder som den nationale forebyggende mekanisme skal kontrollere ifølge FN-reglerne. Disse inspektioner administreres af en anden afdeling hos Folketingets Ombudsmand og er ikke en direkte del af den tilsynsvirksomhed som foregår på grundlag af FN-reglerne. I forbindelse med de almindelige inspektioner er opmærksomheden rettet mod de særlige spørgsmål om behandling af frihedsberøvede som er omfattet af ombudsmandens arbejde som national forebyggende mekanisme. De to afdelinger underretter løbende hinanden om deres virksomhed og resultaterne af den.

## **7. Bedømmelsesgrundlag**

### **Det internationale retsgrundlag**

Ifølge artikel 19 i protokollen kan den nationale forebyggende mekanisme fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer. Det vil bl.a. kunne dreje sig om:

- Relevante FN-konventioner ("hard law") der berører tortur og umenneskelig behandling, herunder navnlig FN's Torturkonvention, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, FN's Børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
- Relevante FN-deklarationer, resolutioner og principper ("soft law"), herunder navnlig The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners(1997), The Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), United Nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty (1990), Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979) og Principles of Medi-

cal Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and inhuman and degrading Treatment or Punishment

- Relevant praksis fra de menneskeretlige monitoreringsorganer, herunder særligt FN's Menneskerettighedsråd, FN's Torturkomité og FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur mv.

Derudover inddrages danske regler og dansk domspraksis herom, ligesom Europarådets fængselsregler fra 2006 og praksis fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv. inddrages.

Dertil kommer at en række internationale menneskerettighedsorganisationer har udarbejdet retningslinjer og manualer for fængselsbesøg. Blandt andet har Association for the Prevention of Torture udarbejdet en udførlig manual for inspektionsvirksomheden, "Monitoring places of Detention" og "Implementation Manual", på baggrund af FN-protokollen.

I sagens natur spiller konventionerne og praksis fra de internationale domstole, især Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, om fortolkning og udfyldning af konventionerne en særlig rolle for bedømmelsen af de forhold der undersøges af ombudsmanden som national forebyggende mekanisme.

### **Borgere der er frihedsberøvede**

Tilsynet retter sig mod behandlingen af personer der er frihedsberøvede på foranledning af en offentlig myndighed. Som nævnt definerer FN-protokollens artikel 4.2 begrebet "frihedsberøvelse" som "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller private forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed". I forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdet er det blevet lagt til grund at der herved ikke alene sigtes til personer som er frihedsberøvede i den forstand udtrykket anvendes i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, men også til personer som rent faktisk er begrænsede i deres bevægelsesfrihed.

Ombudsmanden er således kompetent i forhold til institutioner hvor personer bliver anbragt direkte ved en beslutning truffet af en offentlig myndighed, eller hvor en sådan anbringelse sker med samtykke eller accept af en offentlig myndighed. En sådan medvirken eller accept foreligger i hvert fald når en offentlig myndighed træffer direkte bestemmelse om anbringelse af en person på en privat institution, i tilfælde hvor offentlige myndigheder betaler for et

ophold der er besluttet af private, og i situationer hvor private træffer beslutning om anbringelse på private institutioner som er godkendt af offentlige myndigheder til sådant ophold. Kravet om at der skal foreligge en frihedsberøvelse, skal forstås bredt både som snæver retlig frihedsberøvelse og som faktisk begrænsning af personens mulighed for at vælge sit opholdssted. Bestemmelsen omfatter tilfælde hvor børn eller unge anbringes på private institutioner eller kostskoler i henhold til lov om social service enten tvangsmæssigt eller med samtykke af deres forældre. Også anbringelse af ældre på plejehjem eller psykisk funktionshæmmede i private bosteder kan have karakter af frihedsberøvelse enten fordi selve anbringelsen sker tvangsmæssigt i henhold til § 129 i lov om social service, eller fordi de anbragte kan underkastes tvangsmæssige foranstaltninger i henhold til servicelovens §§ 124-128. Af forarbejderne til protokollen ses at også anbringelse af fysisk handicappede kan være beskyttet af protokollen. Ombudsmandens besøgsvirksomhed omfatter herefter private bosteder, institutioner, skoler, opholdssteder, sygehuse, plejehjem mv. der tager sig af svage personer som reelt ikke har mulighed for at opholde sig andre steder. Det er dog som anført en betingelse at en offentlig myndighed enten har truffet beslutning om opholdet eller har medvirket til det.

### **Torturbegrebet**

I artikel 1 i FN's torturkonvention defineres tortur på følgende måde:

"I denne konvention betyder udtrykket 'tortur' enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet.

2. Denne artikel er uden virkning for ethvert folkeretligt instrument eller national lovgivning, som indeholder eller kan indeholde videregående bestemmelser."

Den danske straffelov indeholder i § 157 a, stk. 2, følgende definition på tortur:

"Ved tortur forstås tilføjelse af en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse for at skaffe oplysninger eller tilståelser fra nogen, for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering."

Det følger af denne afgrænsning at der skal være særlig opmærksomhed på oplysninger om de frihedsberøvedes helbredsforhold, den lægelige behandling, organiseringen af lægehjælp, magtanvendelse og vold eller anden fysisk skade. Da diskrimination indgår som et led i torturdefinitionen, skal man være særlig opmærksom på om grupper der er særligt sårbare over for forskelsbehandling, bliver eller risikerer at blive behandlet i strid med forbuddet mod tortur mv.

#### **Grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling**

FN-reglerne omfatter også forebyggelse af grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling.

I praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention dækker disse udtryk over et bredt spektrum af forhold. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har defineret "umenneskelig" behandling som "intens fysisk eller psykisk lidelse". Domstolen har i særlig grad forsøgt at definere og præcisere nedværdigende behandling. Ved bedømmelsen af om en behandling er nedværdigende, har domstolen lagt vægt på om behandlingen gav eller kunne give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd som var egnet til at ydmyge eller nedbryde offeret.

Den offentlige karakter af behandlingen er relevant ved vurderingen af om behandlingen er nedværdigende, men manglende offentlighed betyder ikke nødvendigvis at behandlingen ikke kan være nedværdigende. Det kan være nok at en person efter sin egen opfattelse er blevet ydmyget.

Der foreligger ganske mange domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet. Afgørelserne er i høj grad præget af sagernes konkrete omstændigheder, men nogle generelle tendenser kan dog udledes af praksis.

Domstolen tager udgangspunkt i at dårlig behandling af borgerne skal have en vis alvorlig karakter for at udgøre en krænkelse af artikel 3. Den skal gå ud over det element af lidel-

se og ydmygelse der ofte kan være en uundgåelig følge af lovlig behandling, tvang og straf.

I forbindelse med den konkrete vurdering af om en belastning er uproportional, tillægges intentionen med behandlingen og dens fysiske og psykiske virkning på personen særlig vægt. Handlinger der efter almindelig opfattelse kan fremkalde frygt, angst eller mindre-værd hos de frihedsberøvede, er som udgangspunkt utiladelige, ligesom indgreb som ikke har andet formål end at påføre smerte, lidelse eller fornædelse, er uacceptable.

Lovlig magtanvendelse er ikke i strid med artikel 3, men der må kun bruges magt hvis det er absolut nødvendigt, og magtanvendelsen må ikke være overdreven.

Accepten af hårdhændet behandling hænger nøje sammen med at borgerne er blevet frihedsberøvet som et led i lovlig magtudøvelse. Det blotte faktum at en frihedsberøvelse konkret bedømt antages ikke at være lovlig, påvirker næppe vurderingen af den måde de bliver behandlet på. Derimod må det antages at bedømmelsen skifter karakter hvis frihedsberøvelsen er åbenbart eller groft ulovlig, f.eks. hvis der er foretaget frihedsberøvelse på en institution hvor frihedsberøvelse slet ikke er tilladt, eller hvis en frihedsberøvelse er iværksat helt vilkårligt eller som en privat hævnakt.

Endvidere tillægges frihedsberøvelsens varighed stor betydning: Jo længere, des bedre behandling kræves, og omvendt accepteres det ved meget kortvarige frihedsberøvelser at de frihedsberøvede bliver udsat for endog meget ubehagelige forhold. Der er meget få sager hvor der statueres krænkelse i forbindelse med kortvarige frihedsberøvelser. De pladsmæssige forhold der tilbydes de frihedsberøvede, kan godt være meget trange selv i tilfælde hvor frihedsberøvelsen strækker sig over lange perioder. Uanset frihedsberøvelsens længde skal der altid tages hensyn til om den frihedsberøvede er særlig sårbar fordi han eller hun lider af en alvorlig somatisk sygdom, er psykisk syg, helbredsmæssigt svækket eller er meget ung eller ældre. En vis hensyntagen til om den frihedsberøvede er mand eller kvinde, spiller også en rolle.

Der er i praksis en glidende overgang mellem adfærd der er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, og handlinger som efter dansk målestok er uacceptable fordi de er udtryk for hensynsløshed eller respektløshed. I forbindelse med besøgene sondres der ikke skarpt mellem disse forskellige kategorier, bl.a. fordi kontrollen har både et reaktivt og proaktivt sigte.

### **Frihedsberøvedes rettigheder**

Frihedsberøvede personer har som udgangspunkt de samme rettigheder som andre borgere i samfundet, dog med undtagelse af at deres personlige frihed er begrænset. De bevarer således alle rettigheder der ikke lovligt er frataget dem ved den afgørelse hvorved de blev frihedsberøvet.

Det bærende menneskeretlige princip om at enhver skal behandles med respekt for hans eller hendes integritet og værdighed, gælder også frihedsberøvede. Omsat til praksis betyder det at den frihedsberøvede skal have adgang til rimelig indkvartering, søvn, mad og drikke, personlig hygiejne og toiletbesøg. Den frihedsberøvede har desuden ret til så vidt muligt at opretholde kontakt med omverdenen, herunder at have jævnlig kontakt med familie og andre personer pr. brev, telefon og besøg. Frihedsberøvede har endvidere ret til ekstern juridisk bistand og lægelig og anden sundhedsmæssig bistand for at behandle sygdomme og skader.

I forbindelse med magtanvendelse skal der gennemføres lægetilsyn hvis der er mistanke om sygdom eller tilskadekomst, eller hvis den frihedsberøvede selv anmoder om lægehjælp. Mærker og sår der er opstået efter frihedsberøvelsen, påfører myndighederne en bevisbyrde for at der ikke foreligger mishandling. Personalet der står for anholdelsen og bevogtningen, har pligt til at vise de indsatte respekt både i sprog og handling. Den frihedsberøvede skal tiltales og omtales uden overfusning, men må samtidig affinde sig med at tonen beroende på situationen kan være kontant, bydende og grovere end almindelig høflighed tilsiger.

Ved frihedsberøvelse af sårbare grupper, herunder kvinder, børn og udlændinge, skal myndighederne være opmærksomme på de særlige fysiske, psykiske, sociale og andre behov som disse grupper måtte have.



## **Bilag 1**

### **OM BESØG I 7 BOFORMER EFTER SERVICELOVENS § 108**

#### **Formål**

I 2010 besøgte ombudsmanden 7 bosteder der var boformer efter § 108, stk. 1, i serviceloven (nu lovbekendtgørelse nr. 81 af 4. februar 2011). Bostederne var til voksne.

Ved alle besøg deltog ud over mine medarbejdere en læge fra eller tilknyttet Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre. I et af besøgene deltog der to læger fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre. Lægerne deltog i alle dele af besøgene og havde i sagens natur særlig fokus på de lægefaglige forhold i institutionerne.

Jeg valgte at besøge boformer efter servicelovens § 108, stk. 1, fordi der i disse boformer kunne være beboere der enten var eller kunne blive frihedsberøvede. Desuden ønskede jeg at få flere oplysninger om og erfaringer med behandlingen af og forholdene for beboere på disse bosteder.

Det overordnede formål med besøgene var at forebygge at personer der var eller kunne blive berøvet deres frihed, blev udsat for tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Jeg så således ikke på samtlige forhold i bostederne.

Besøgene fandt sted efter reglerne i bekendtgørelsen af den valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009). Ombudsmandens arbejde efter disse regler udføres i samarbejde med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder.

#### **Boformer efter servicelovens § 108**

Kommunerne skal tilbyde ophold i boformer der er egnet til længerevarende ophold. Tilbuddet skal gives til personer som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis. Det fremgår af servicelovens § 108, stk. 1.

Kommunerne skal træffe afgørelse om ophold i boformer efter § 108, stk. 1, til personer der efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse, eller 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 undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse. Se § 17, stk. 1, i bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selv-

bestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven (bekendtgørelse nr. 688 af 21. juni 2010).

Personalet kan anvende fysisk magt ved at fastholde en person eller føre personen til et andet opholdsrum når der er nærliggende risiko for at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet. Personalet kan anvende denne magt over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne der får personlig og praktisk hjælp og socialpædagogisk bistand, behandling eller aktiverende tilbud, og som ikke samtykker i magtanvendelsen. Se servicelovens § 124, stk. 5, § 124 a og § 126. Personalet kan også udøve nødværge og nødret efter reglerne i §§ 13-14 i straffeloven (nu lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010).

### **De enkelte bosteder og deres beboere**

Ombudsmanden besøgte følgende bosteder:

- Bostedet Sjælør, der havde 19 udviklingshæmmede beboere. Beboerne boede i flere huse i Valby.
- Bocentret Ringbo, der var et socialpsykiatrisk center. Hovedparten af de 155 beboere boede i boformen efter servicelovens § 108, stk. 1. Centret bestod af en række huse i en park i Bagsværd.
- Bostedet Havdrupvej, der havde 4 udviklingshæmmede beboere. Beboerne boede i en ældre villa i Brønshøj.
- Bøge Allé 16, der havde 12 udviklingshæmmede beboere. Beboerne boede i nogle bygninger i et gammelt institutionsområde i Ribe.
- Fuglekær Udviklingscenter, der havde 38 beboere med nedsat psykisk funktionsevne. De fleste beboere boede i boformen efter § 108, stk. 1. Besøget foregik på Fuglekærgård, der lå i landlige omgivelser uden for Børkop.
- Teglgårdshuset, der bestod af bl.a. et socialpsykiatrisk botilbud for 17 personer med sindslidelse og et aktivt misbrug. Beboerne boede i en gammel bygning i Middelfart.
- Østruplund, der havde 34 psykisk og fysisk udviklingshæmmede beboere. De fleste beboere boede på et slot i landlige omgivelser uden for Otterup. Besøget foregik på slottet.

Som det fremgår, havde bostederne til huse i ret forskellige bygninger. Flere steder var der konkrete planer om at flytte til andre boliger, bygge nye boliger eller bygge om.

Besøgene blev – så vidt muligt – gennemført ved samtaler med ledelsen, de ansatte, beboerne og pårørende. Under alle besøg talte besøgsholdene således med ledelsen og ansatte. Dog var

der et bosted hvor besøgsholdet ikke talte med ansatte. Besøgsholdene talte også med beboere og pårørende alle steder, bortset fra et bosted hvor besøgsholdet ikke talte med pårørende. Samlet talte besøgsholdene med 22 beboere, 1 ekstern bruger og 11 pårørende. Besøgsholdene gik også rundt på dele af bostederne.

Bostedet Sjøelør, Bocentret Ringbo og Bostedet Havdrupvej hørte under Københavns Kommune. Bøge Allé 16, Teglgårdshuset og Østruplund hørte under Region Syddanmark, mens Fuglekær Udviklingscenter hørte under Vejle Kommune.

### **Fokusområder**

Ved besøgene var forholdet mellem ansatte og beboere, lægefaglige forhold og magtanvendelse udvalgt som fokusområder.

Før besøgene fik jeg – i det omfang materialet forelå – bl.a.:

- Oplysninger om den aktuelle beboersammensætning (f.eks. alder, køn og udenlandsk oprindelse) med oplysning om antallet af beboere med en foranstaltningsdom og hvilken type foranstaltning der var idømt
- Tilsynsrapporter
- Oplysninger om organisation, bemanning og økonomi
- Oplysninger om antal tilfælde af magtanvendelse og politianmeldelse af vold i 2010
- Eksempler på en handleplan og en administrationsaftale med en beboer
- Retningslinjer for magtanvendelse og politianmeldelse af vold
- Referat af beboer- og pårørenderådsmøder
- Husregler

### **Resultat af besøgene**

Generelt var jeg på baggrund af besøgene imponeret over ledelsernes og de ansattes interesse og engagement i og vilje til at løse udfordringerne på bostederne bedst muligt for beboerne under de rammer som lovgivningen havde givet. Det var mit overordnede indtryk at beboerne generelt var glade for at bo på bostederne. De pårørende udtrykte også generelt tilfredshed med bostederne.

Under besøgene fik besøgsholdene oplysninger og erfaringer som jeg kan bruge i det videre arbejde både med besøg og med henblik på andre initiativer til at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Jeg kan nævne følgende eksempler:

Under flere besøg spurgte besøgsholdene til bostedernes samarbejde med politi, statsadvokat og psykiatri. Samarbejdet var generelt godt. Nogle steder oplevede bostederne dog problemer med at få psykiatrien til at overtage ansvaret for beboere som bostederne i konkrete situationer ikke mente at de kunne tage ansvar for. Et enkelt bosted oplevede tilsvarende problemer i forhold til politiet. Jeg vil også fremover være opmærksom på den problemstilling.

Bocentret Ringbo har et skema om retslige tiltag for beboere med en dom. Skemaet udfyldes i samarbejde med den behandlingsansvarlige overlæge. Felterne i skemaet udfyldes med navn, cpr-nr., beboerens adresse på Ringbo, dato for udfyldelse, dato for domsafsigelse, længste tid for foranstaltningen, længste tid for ophold på hospital, den ansvarlige overlæges navn og ansættelsessted, kontaktperson i Kriminalforsorgen, tilsyn ved Kriminalforsorgen, hvilke tiltag der er iværksat over for beboeren ifølge den pågældende dom, hvilke pligter/opgaver personalet har ifølge den pågældende dom, samt bistandsværge. Skemaet er en måde at sikre overblik over dommens virkning og kontaktpersoner.

Ved nogle besøg udleverede bostederne kopi af skemaer til registrering af vold og trusler om vold mod personalet. På Fuglekær Udviklingscenter hang skemaet til intern registrering af trusler og vold mod medarbejdere på opslagstavlen i personalekontoret sammen med en kuglepen. Skemaet har øverst felter til angivelse af bosted og eventuelt beboer. Dernæst følger på skemaet en tabel hvor der kan registreres dato, medarbejder, beboer og 1., 2., 3., 4., 5. og 6. grad. Nederst fremgår det at skemaet hvert kvartal afleveres til administrationen på Fuglekær som sender en samlet registrering til – nu (går jeg ud fra) – Vejle Kommune. Af en forklaring til skemaet fremgår det at hver episode placeres under én af en række kategorier. Hvis en episode består af flere typer overgreb (f.eks. både en verbal trussel og et spark), placeres den under begge kategorier. Dernæst fremgår det hvad de 6 grader dækker over. Trusler og psykisk vold er opdelt i verbale trusler, truende adfærd, trusler mod medarbejders familie, "nedgørelse" og sårende udtalelser mv. (1. grad) og trusler med krop eller genstande (f.eks. trusler med hånd, fod, inventar, bestik e.l.) (2. grad). Fysisk vold er opdelt i fysisk vold med krop (f.eks. nap, krads, rive i hår, bid, spark, slag med hånd), kvælertag og fastholdelse (3. grad) og fysisk vold med genstande (f.eks. med inventar, bestik e.l.) (4. grad). Endelig er seksuel chikane opdelt i verbale seksuelle ytringer og/eller invitationer, tilbud om sex og trusler om voldtægt (5. grad) og uønsket berøring, befangling, blottelser, åbenlys onani, sædafgang, væltet omkuld og forsøg på voldtægt (6. grad). Fuglekær Udviklingscenter har et lignende skema til intern registrering af trusler og vold beboer og beboer imellem.

Østruplund gennemfører mindst en gang hvert år udviklingssamtaler med beboerne – såkaldte beboerudviklingssamtaler. Østruplund har skriftligt materiale om samtalerne (en plan og et koncept for samtalen og vejledende spørgsmål til brug ved samtalen). Samtalen finder sted inden det årlige handleplansmøde, og samtalens konklusioner inddrages i handleplanen. Under samtalen

spørger en medarbejder beboeren om ønsker til bostedet, arbejde, fritid, personale, familie, venner og andre ting. Samtalen er en måde at inddrage beboeren på.

Ved nogle besøg drøftede bostederne og besøgsholdene betydningen af beboernes selvbestemmelsesret i forhold til magtanvendelse og/eller de sociale myndigheders pligt til at undgå omsorgssvigt.

På flere bosteder var beboerne meget forskellige og havde f.eks. forskellige funktionsnedsættelser og behov.

Alle besøg er afsluttet med besked til bostederne om at jeg ikke har fået oplysninger der nu gør det påkrævet for mig at komme med bemærkninger til de ansvarlige myndigheder.