



## Rapport om Folketingets Ombudsmands tilsynsbesøg

Dok.nr. 12/02887-41

1. Retsgrundlaget for ombudsmandens tilsynsbesøg .....	3
1.1. Generelt .....	3
1.2. Bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med tilsynsbesøg .....	4
1.3. Regler om ombudsmandens fremgangsmåde.....	10
1.4. Besøgstyper .....	10
2. Værdigrundlag og målsætninger for ombudsmandens tilsynsbesøg .....	13
2.1. Generelt .....	13
2.2. Værdigrundlag .....	13
2.3. Målsætninger .....	14
3. Fokusområder.....	18
3.1. Generelt .....	18
3.2. De enkelte fokusområder.....	19
4. Fokusområder og tjekspørgsmål for de enkelte institutionstyper .....	28
4.1. Fængsler.....	28
4.2. Arresthuse.....	34
4.3. Kriminalforsorgens pensioner .....	40
4.4. Detentioner .....	44
4.5. Venterum.....	46
4.6. Psykiatrien, herunder distriktpspsykiatrien .....	48
4.7. Botilbud for voksne .....	57
4.8. Døgninstitutioner, opholdssteder for børn og unge og plejefamilier .....	63
4.9. Grundskoler (folkeskoler, friskoler, efterskoler og kostskoler).....	69
4.10. Dagtilbud.....	74
4.11. Asylcentre .....	77
4.12. Andre institutionstyper .....	81
5. Tilrettelæggelse og gennemførelse af tilsynsbesøg.....	82
5.1. Tilrettelæggelse .....	82
5.2. Gennemførelse .....	83
5.3. Samarbejde med andre tilsynsmyndigheder .....	85
6. Opfølgning .....	87
6.1. Rapportering .....	87
6.2. Anden opfølgning.....	87

## 1. Retsgrundlaget for ombudsmandens tilsynsbesøg

### 1.1. Generelt

Ombudsmanden gennemfører i praksis seks forskellige typer af inspektioner.

Stort set fra institutionens start i 1955 har ombudsmanden besøgt offentlige institutioner, hvor enkeltpersoner opholder sig eller har midlertidig eller fast bolig. Disse inspektioner har omfattet bl.a. fængsler, arresthuse, detentioner, kaserner, psykiatriske hospitaler, institutioner for udviklingshæmmede, døgninstitutioner for børn og unge og plejehjem. Typisk har ombudsmanden undersøgt en bred vifte af forhold på institutionerne, herunder bygningsmæssige forhold, og har aflagt rapporter med omfattende beskrivelser af inspektionens forløb og resultater.

Ombudsmanden har også lejlighedsvis foretaget inspektioner af administrative enheder, f.eks. rådhus, med henblik på at kontrollere sagsbehandlingen. Der har ikke været mange af disse inspektioner, som i en vis udstrækning har haft karakter af små undersøgelser rejst af egen drift.

Siden midten af 1990'erne har ombudsmanden endvidere inspiceret offentlige bygninger og indretninger for at bedømme, om de er tilgængelige for personer med fysiske handicap. Disse inspektioner har omfattet f.eks. museer, rådhus, jernbanestationer samt kommunale stadionanlæg.

I henholdsvis 2009 og 2011 begyndte ombudsmanden efter vedtagelse af særlig lovgivning herom at foretage besøg for at forebygge tortur mv. (OPCAT-besøg foregår efter reglerne i bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009 af den valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – på engelsk The Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, forkortet OPCAT) samt overvåge tvangsmæssig udsendelse af udlændinge. OPCAT-besøgene omfatter offentlige eller private institutioner, hvor borgere enten er frihedsberøvet eller opholder sig under vilkår, som reelt har karakter af frihedsberøvelse. Overvågningen af tvangsendelser foregår både på institutioner og i det offentlige rum og retter sig specielt mod politiets adfærd under udsendelsen.

Fra 1. november 2012 forudsættes det i forbindelse med en ændring af ombudsmandsloven, at ombudsmanden foretager inspektioner med særligt henblik på at kontrollere overholdelsen af børns rettigheder. Disse inspektioner forventes at omfatte såvel offentlige som private institutioner, hvor børn og unge bor eller opholder sig i længere tid ad gangen, f.eks. døgninstitutioner for børn og unge, sociale opholdsste-

der, plejeforældre, hvis forhold har institutionspræg, hospitalsafdelinger for børn og unge, skoler, kostskoler samt dagtilbud for børn.

Der findes således følgende seks inspektionstyper:

- Almindelige inspektioner
- Administrative inspektioner
- Handicaptilgængelighedsinspektioner
- OPCAT-besøg
- Tvangsudsendelsesinspektioner
- Børneinspektioner

Tre af de omtalte inspektionstyper har det til fælles, at de retter sig mod institutioner, hvor enkeltpersoner opholder sig i perioder eller bor fast. Dette gælder de almindelige inspektioner, OPCAT-besøg og børneinspektioner. De øvrige tre typer af inspektioner retter sig ikke specielt mod institutioner og har derfor en anden karakter.

Inspektionerne bygger som udgangspunkt på samme retsgrundlag – ombudsmandslovens § 18 – men dette retsgrundlag suppleres af andre lovbestemmelser, internationale regler og forarbejderne til ombudsmandsloven og ændringer af loven. Navnlig ved tilrettelæggelsen af de almindelige inspektioner har ombudsmanden stået lovgivningsmæssigt meget frit, mens de øvrige inspektionstyper i højere grad er reguleret ved lovgivning. For disse inspektionstyper gælder således, at ombudsmanden forudsættes at lægge særlig vægt på bestemte dele af gældende ret. OPCAT-besøg og børneinspektioner adskiller sig, bortset fra det særligt fremhævede retlige bedømmelsesgrundlag, desuden fra de almindelige inspektioner ved, at de også omfatter private institutioner mv., og ved at ombudsmandens vurderinger i højere grad end ellers forventes at have et proaktivt sigte.

## **1.2. Bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med tilsynsbesøg**

### **Bedømmelsesgrundlagets elementer**

Reglerne om grundlaget for ombudsmandens bedømmelse fremgår af flere forskellige bestemmelser i ombudsmandsloven og udlændingeloven.

Selve hjemlen for, at ombudsmanden foretager inspektioner, findes i ombudsmandslovens § 18, hvorefter ombudsmanden kan ”undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed”.

Ifølge lovens § 21 skal ombudsmanden i forbindelse med sin virksomhed, herunder inspektionerne, bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af hans kompetence, handler i strid med "gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver". I forbindelse med ombudsmandens inspektionsvirksomhed gælder desuden bestemmelsen i § 18, 2. pkt. Efter denne bestemmelse kan ombudsmanden, ud over hvad der følger af lovens § 21, bedømme "forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter".

I medfør af ombudsmandslovens § 12, stk. 2, skal ombudsmanden "i forbindelse med sin virksomhed overvåge, om gældende love eller administrative bestemmelser er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder, herunder FN's konvention om barnets rettigheder. Bliver ombudsmanden opmærksom på mangler, skal ombudsmanden give Folketinget og vedkommende minister meddelelse herom. Med hensyn til mangler ved bestemmelser, som er fastsat af en kommune eller en region, skal ombudsmanden give meddelelse til vedkommende kommunalbestyrelse eller regionsråd".

Specielt om ombudsmandens overvågning af tvangsmæssige udsendelser af udlændinge er det i udlændingelovens § 30 a, stk. 2, fastsat, at "Tilsynet udøves i overensstemmelse med lov om Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand skal ved tilsynet særlig påse, at politiets virksomhed foretages med respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse".

Bedømmelsesgrundlaget for inspektioner består efter ombudsmandsloven og udlændingeloven herefter af følgende særligt opregnede elementer:

- Gældende ret, dvs. samme retsgrundlag som domstolene (§ 21)
- God forvaltningsskik (§ 21)
- Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder – hvad enten de er implementeret eller ej (§ 12)
- Almenmenneskelige og humanitære synspunkter (§ 18)
- Respekt for individet og unødigt magtanvendelse (§ 30 a i udlændingeloven)

Ombudsmandens vurderinger i forbindelse med inspektioner foregår således på et meget bredt bedømmelsesgrundlag, som omfatter dansk lovgivning, internationale regler og standarder, god forvaltningsskik samt almindelige humanitære synspunkter.

Den offentlige forvaltning reguleres primært af dansk lovgivning, der gennem anvendelsen af instruktions-, fortolknings- og formodningsreglerne kan danne grundlag for en gennemførelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder internationale menneskerettigheder. Det samme gælder de generelle og ulovbestemte retsgrund-sætninger om skønsudøvelse, som i en vis udstrækning udmønter almenmenneskelige og humanitære synspunkter og dermed til dels smelter sammen med andre dele af bedømmelsesgrundlaget.

De sidste tre elementer af bedømmelsesgrundlaget – internationale regler og standarder, god forvaltningsskik og almindelige humanitære synspunkter – virker derfor i praksis som en forlængelse af gældende ret i snæver forstand. Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag er meget bredt og kan omfatte situationer, som domstolene aldrig eller sjældent kommer til at tage stilling til.

De almindelige humanitære synspunkter, god forvaltningsskik samt internationale standarder har ikke karakter af rene rimelighedsovervejelser, men af normer, som har en vis grad af objektivisering og et nært slægtsskab med mere præcise retsregler. Dansk ret, internationale menneskerettigheder, god forvaltningsskik og almindelige humanitære synspunkter bygger ofte direkte på generelle principper om respekt for individet og varetagelse af fælles standarder for ordentlig og human behandling af mennesker.

### **Kan alle dele af bedømmelsesgrundlaget inddrages ved ethvert besøg?**

Ombudsmandsloven indebærer, at alle dele af bedømmelsesgrundlagene i §§ 21 og 18 *kan* inddrages, uanset hvilken inspektionstype der er tale om.

Ombudsmanden er således berettiget til ved en hvilken som helst inspektion at inddrage alle dele af de i loven forudsatte bedømmelsesgrundlag. I forbindelse med en almindelig inspektion kan ombudsmanden derfor udtale sig om såvel nationale regler som andre dele af gældende ret, f.eks. EMRK og FN's torturkonvention. Og i forbindelse med et OPCAT-besøg kan ombudsmanden også forholde sig til andre regler end FN's torturkonvention og EMRK artikel 3, f.eks. til om grundloven, persondataloven, offentlighedsloven eller lov om tvang i psykiatrien er overholdt.

Lovens regler om bedømmelsesgrundlaget tvinger således ikke ombudsmanden til at dele inspektionerne op i forskellige typer.

## Nærmere om ombudsmandens anvendelse af bedømmelsesgrundlagene i forbindelse med tilsynsbesøg

### Ombudsmandslovens § 21 og § 18

Efter § 21 ”skal” ombudsmanden bedømme, om myndigheden har overholdt gældende ret og god forvaltningsskik. Denne formulering kunne tyde på, at ombudsmanden i forbindelse med sine undersøgelser skal inddrage alle regler, hvis de enten har karakter af gældende ret eller god forvaltningsskik. Og tilsvarende anvendes i udlændingelovens § 30 a ordet ”skal” om ”respekt for individet og uden unødigt magtanvendelse”, hvilket ligeledes peger i retning af, at dette særlige bedømmelsesgrundlag er obligatorisk i forbindelse med udførelse af den særlige tilsynsopgave vedrørende udsendelse af udlændinge.

Efter ombudsmandslovens § 18 ”kan” ombudsmanden ”ud over hvad der følger af § 21” inddrage almenmenneskelige og humanitære synspunkter ved vurderingen af ”forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere”. Bestemmelsen blev indsat i ombudsmandsloven i 2009 med henblik på ”at præcisere, at Ombudsmanden i forbindelse med sine inspektioner af institutioner m.v. – ud over gældende ret og god forvaltningsskik – også bedømmer institutionernes og myndighedernes bygnings- og driftsmæssige forhold samt behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige, humanitære hensyn” (se forslaget til lov nr. 502 af 12. juni 2009, lovforslag L 213, FT 2008/09, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 6).

Der var tale om en tydeliggørelse af følgende bemærkninger til det lovforslag, der lå bag ændringen af ombudsmandsloven i 1996 (se forslaget til lov nr. 473 af 12. juni 1996, lovforslag nr. L 57, FT 1995/96, bemærkningerne til lovforslagets § 18, punkt 2):

”Beretningernes referater af disse institutionsbesøg viser, at ombudsmandens bedømmelse af institutionerne især hviler på to slags grundlag.

Det ene er rimelig klart og håndgribeligt. Der findes efterhånden et meget stort antal regler om forholdene i institutionerne, specielt om klienternes forhold. Ombudsmanden prøver som en selvfølge, om disse regler er overholdt.

Det andet bedømmelsesgrundlag er mere diffust. Det kan vist bedst karakteriseres som humanitært, medmenneskeligt. Typiske udslag af dette bedømmelsesgrundlag er bestræbelser på at skabe den bedst mulige tilværelse for institutionens klienter. Bestræbelserne giver sig ikke helt sjældent udtryk i ønsker om

bygningsændringer, bedre vedligeholdelse, bedre fritids- og beskæftigelsesforanstaltninger m.v.”

Ombudsmanden må på denne baggrund antages at være stillet forholdsvis frit med hensyn til anvendelsen af det særlige bedømmelsesgrundlag i § 18.

Det må antages, at ombudsmanden har visse muligheder for at koncentrere sin bedømmelse af en sag til, om myndighederne overholder afgrænsede dele af gældende ret. Når ombudsmanden f.eks. beslutter, hvilken problemstilling han vil undersøge i en sag, afgør han samtidig, hvilke regler der bliver relevante ved bedømmelsen af problemstillingen. Eksempelvis er det op til ombudsmanden, om han vil undersøge spørgsmål om en institutions anvendelse af magt nærmere, og dermed bestemmer ombudsmanden, om de regler, der er relevante for bedømmelsen af dette spørgsmål, bliver inddraget i undersøgelsen.

### **Ombudsmandslovens § 16**

Ombudsmandslovens § 16 bestemmer følgende:

*”Stk. 1. Ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.*

*Stk.2. Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden forinden forelægger klagen til udtalelse for vedkommende myndighed, jf. § 20, stk. 1.”*

I forslaget til lov nr. 473 af 12. juni 1996, lovforslag nr. L 57, FT 1995/96, anførtes i de almindelige bemærkninger under 2, h, 2 bl.a.:

*”Ifølge § 16 afgør ombudsmanden, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelser. Bestemmelsen er principielt meget betydningsfuld, idet den – i modsætning til, hvad der gælder for rekursinstanser og domstolene – giver ombudsmanden ret til at afvise at behandle klager, som opfylder lovens processuelle betingelser. Herved får ombudsmanden mulighed for at koncentrere sig om de problemer i den offentlige forvaltning, der – bedømt ud fra de retssikkerheds- og beskyttelseshensyn, der er ombudsmandsinstitutionens ideologiske grundlag – er mest betydningsfulde, og for at samle sig om spørgsmål, hvor der er en særlig grund til at tro, at ombudsmandens udtalelser vil have gennemslagskraft.*

I praksis har bestemmelsen været benyttet dels til helt at afvise en række sager, som formelt har været omfattet af ombudsmandens kompetence, dels til at be-



grænse ombudsmandens undersøgelse og prøvelse af sager, som har været op-  
taget til realitetsbehandling.

Praksis er beskrevet side 269 ff i betænkningen.

...

Bestemmelsen angiver ingen betingelser for ombudsmandens anvendelse af be-  
føjelsen. Ombudsmanden kan således fortsat anvende bestemmelsen, som om-  
budsmanden finder det mest hensigtsmæssigt.”

Bestemmelsen giver ombudsmanden frihed til at bestemme omfanget af sine under-  
søgelser i *klagesager*, herunder også til at udskille de retlige spørgsmål, som han øn-  
sker at undersøge. Efter sin ordlyd gælder § 16 ikke i sager, som ombudsmanden rej-  
ser på sit eget initiativ og således heller ikke for inspektioner.

§ 16 udtrykker imidlertid et centralt princip for ombudsmandens virksomhed, nemlig at  
det er ombudsmanden, der bestemmer, hvilke sager han vil undersøge, og omfanget  
af undersøgelserne. I forhold til inspektionerne indebærer dette, at ombudsmanden  
selv kan bestemme, hvilken institution han ønsker at besøge, samt hvilke forhold på  
institutionen han ønsker at forholde sig til. Disse beslutninger har som anført ovenfor  
afgørende betydning for, hvilke dele af bedømmelsesgrundlaget der bliver relevante.

I praksis har ombudsmanden da også lagt til grund, at bestemmelsen berettiger ham  
til at fokusere på overholdelse af bestemte dele af gældende ret. Dette gælder både  
klagesager, egen drift-undersøgelser, enkeltsager, der rejses af ombudsmanden på  
eget initiativ, samt inspektioner.

### **OPCAT-besøg og børneinspektioner**

Ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 ændredes ombudsmandsloven bl.a. med henblik på at  
etablere retsgrundlaget for, at ombudsmanden kan udføre opgaven som national fore-  
byggende mekanisme i henhold til tillægsprotokollen til FN's torturkonvention. Ved lov  
nr. 568 af 18. juni 2012 blev ombudsmandsloven også ændret, og der blev i den for-  
bindelse skabt retligt grundlag for etableringen af et særligt børnekontor hos ombuds-  
manden. Det bedømmelsesgrundlag, som ombudsmanden har i forbindelse med dis-  
se besøg, er bedømmelsesgrundlaget efter ombudsmandsloven.

### **Samlet konklusion med hensyn til ombudsmandens anvendelse af sine bedømmelsesgrundlag**

Den samlede konklusion er, at ombudsmanden som hovedregel skal bedømme de forhold, som han undersøger, efter alle relevante retskilder.

Ombudsmanden er imidlertid i en vis udstrækning berettiget til at indsnævre sine undersøgelser til kun at angå særlige temaer og begrænse sin stillingtagen til de regler, som er relevante for disse temaer.

#### **1.3. Regler om ombudsmandens fremgangsmåde**

I forbindelse med gennemførelsen af inspektioner og besøg skal ombudsmanden følge de regler om partshøring og begrundelse, som er fastsat i ombudsmandsloven.

Ifølge lovens § 20 må ombudsmanden ikke udtale kritik, afgive henstilling mv., førend den pågældende myndighed eller person har haft lejlighed til at udtale sig.

Ombudsmandens adgang til at besøge private institutioner kan ske uden retskendelse, "mod behørig legitimation" og med politiets bistand, såfremt det er nødvendigt, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 5.

I bemærkningerne til § 19, stk. 5, er det bl.a. anført, at ombudsmanden "ikke [er] omfattet af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb, jf. denne lovs § 1, stk. 1, men forudsættes at følge principperne i loven i forbindelse med kontrolbesøg hos private" (se forslaget til lov nr. 502 af 12. juni 2009, lovforslag L 213, FT 2008/09, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8). Dette indebærer, at ombudsmandens besøg hos private skal ske i overensstemmelse med reglerne for offentlige forvaltningsmyndigheders kontrolbesøg.

Ombudsmanden følger desuden generelt i sin virksomhed, hvad enten der er tale om inspektioner eller besøg, behandling af klager eller sager, der rejses på ombudsmandens eget initiativ, de almindelige forvaltningsretlige principper i forvaltningsloven og offentlighedsloven samt i ulovbestemte grundsætninger.

#### **1.4. Besøgstyper**

Som det ses under punkt 1.2, forpligter reglerne om ombudsmandens bedømmelsesgrundlag kun i begrænset omfang ombudsmanden til at arbejde med særlige inspektionstyper. Forarbejderne til lovændringerne i 2009 og 2012 viser dog, at ombudsmanden bl.a. forventes at foretage inspektioner specielt til beskyttelse og forebyggelse af, at frihedsberøvede bliver udsat for nedværdigende behandling, samt med henblik på varetagelse af børns rettigheder.

Der er imidlertid ikke noget i vejen for, at de to sidste typer af inspektioner slås sammen med eller gennemføres som almindelige inspektioner, hvor fokus også kan rettes mod andre forhold. Og de almindelige inspektioner kan ombudsmanden tilrettelægge inden for de meget vide rammer, der følger af reglerne om hans kompetence og de brede bedømmelsesgrundlag i §§ 21 og 18.

I første række bestemmes indholdet af og genstanden for en inspektion af, hvilken type institution der inspiceres. Det er dette forhold, der bestemmer, hvilke problemstillinger som er relevante, og dermed hvilke regler det er relevant at inddrage i bedømmelsen af de undersøgte forhold. Dette taler for, at udtrykket "almindelige inspektioner" opgives som et begreb med et fast indhold.

De administrative inspektioner, handicaptilgængelighedsinspektionerne og overvågningen af tvangsudsendelser adskiller sig fra de øvrige inspektioner. De angår ikke steder, hvor personer opholder sig i længere perioder. Derfor ses der i det følgende bort fra disse inspektioner.

Inden for de forskellige institutionsområder bør der udformes fokusområder og tjekspørgsmål for inspektioner med henblik på undersøgelse af specifikke forhold. Disse fokusområder behøver ikke være de samme hele tiden. Men det vil være praktisk for hver institutionstype at udarbejde et grundkoncept, som der kan arbejdes videre på og tages udgangspunkt i ved tilrettelæggelsen af nye inspektioner.

Der kan herefter arbejdes med følgende typer af inspektioner:

- OPCAT-besøg
- Børneinspektioner
- Forskellige institutionsspecifikke inspektioner

Det er ikke muligt at udarbejde udtømmende beskrivelser af bedømmelsesgrundlaget for disse forskellige inspektioner. I stedet beskrives under pkt. 4 bl.a. de regeltyper, der kan være relevante i forbindelse med besøg i forskellige institutionstyper. For OPCAT-besøg og inspektioner på steder, hvor børn og unge opholder sig, gælder der desuden et særligt bedømmelsesgrundlag.

For OPCAT-besøg og børneinspektioner gælder, at disse inspektioner ikke retter sig mod bestemte typer af institutioner, men omfatter grupper af personer, som kan befinde sig på meget forskellige typer af institutioner. For at der kan blive tale om en inspektion, skal de beskyttede grupper befinde sig enten lejlighedsvis eller permanent i en institution, bolig eller lignende indretning.

OPCAT-besøg omfatter steder, hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet. Formålet med besøgene er at forebygge, at der sker overtrædelse af FN's torturkonvention, EMRK artikel 3 og andre internationale regler, der har deres oprindelse i disse to regelsæt. Besøgene kan foregå på forskellige slags institutioner med meget forskellige persongrupper: fængsler, plejehjem, psykiatriske hospitalsafdelinger, døgninstitutioner/botilbud for psykisk udviklingshæmmede, døgninstitutioner for børn og unge, institutioner for misbrugere, asylcentre osv. Bedømmelsesgrundlaget for besøgene er det institutionsspecifikke bedømmelsesgrundlag, som fremgår under punkt 4 om fokusområder og tjekspørgsmål for de enkelte institutionstyper, samt derudover FN's torturkonvention, bekendtgørelsen af den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, især artikel 19, og rapporter og anbefalinger fra FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur og Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv.

Børneinspektioner retter sig mod steder, hvor børn og unge opholder sig eller bor. I praksis kan inspektionerne omfatte dagtilbud for børn, skoler, hospitalsafdelinger og klinikker for børn og unge, døgninstitutioner for børn og unge, sociale opholdssteder for børn og unge samt plejeforældre, som driver institutionslignende hjem. Bedømmelsesgrundlaget er de regler, som knytter sig til den pågældende institutionstype, samt FN's børnekonvention og andre menneskerettigheder, som særskilt beskytter børns rettigheder. I den forbindelse må også beretninger fra FN's Børnekomité indgå.

Hidtil har ombudsmanden anvendt udtrykket "inspektioner" om de almindelige inspektioner. Udtrykket "besøg" er hidtil anvendt for de OPCAT-besøg, som ombudsmanden gennemfører, fordi "besøg" er det udtryk, der bruges i den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Fremover vil ombudsmanden benytte udtrykket "tilsynsbesøg" som en fællesbetegnelse for alle typer af inspektioner og besøg.

## 2. Værdigrundlag og målsætninger for ombudsmandens tilsynsbesøg

### 2.1. Generelt

Folketingets Ombudsmand skal gennemføre tilsynsbesøg efter reglerne i ombudsmandsloven.

I det følgende beskrives besøgenes værdigrundlag samt de specifikke målsætninger, der forfølges med de enkelte besøg.

Ombudsmandens tilsynsbesøg omfatter OPCAT-besøg, børnebesøg og forskellige institutionsspecifikke besøg.

OPCAT-tilsynsbesøg finder sted i offentlige eller private institutioner, hvor mennesker er eller kan blive berøvet deres frihed.

Børnetilsynsbesøg finder sted i offentlige eller private institutioner, hvor børn opholder sig.

De forskellige institutionsspecifikke tilsynsbesøg foregår i offentlige institutioner.

Ombudsmanden kan kombinere de tre typer af besøg. Det betyder i praksis, at et besøg i f.eks. en sikret døgninstitution for børn og unge kan omfatte alle tre typer af besøg og således på én og samme tid kan være et OPCAT-besøg, et børnebesøg og et institutionsspecifikt besøg.

Tilsynsbesøgene kan således både med hensyn til bedømmelsesgrundlag, omfang og formål være forskellige. Men de bygger på et fælles værdigrundlag og forfølger i alt væsentligt de samme målsætninger.

### 2.2. Værdigrundlag

Det enkelte menneskes værdighed er fundamental i menneskeretten. Den menneskelige værdighed kommer f.eks. til udtryk i artikel 1 i både FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 og EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Folketingets Ombudsmand skal i overensstemmelse med FN-erklæringen gennem sine tilsynsbesøg bidrage til at sikre, at de personer, som opholder sig eller bor i institutioner, bliver behandlet på en værdig og hensynsfuld måde. Det er i den forbindelse en grundlæggende værdi for ombudsmanden at sikre respekt for det enkelte menneskes personlige integritet.

Ombudsmanden lægger i fortsættelse heraf vægt på at gennemføre besøgene på en måde, der er præget af dialog, åbenhed og indlevelse.

### **2.3. Målsætninger**

#### **Ombudsmanden koncentrerer sig under tilsynsbesøg om væsentlige forhold**

Ombudsmandens vurderinger i forbindelse med tilsynsbesøg foregår på et meget bredt bedømmelsesgrundlag, som omfatter dansk lovgivning, god forvaltningsskik, internationale regler samt almindelige humanitære synspunkter. Det betyder, at ombudsmanden har mulighed for at bedømme alle aspekter af forholdene på de undersøgte institutioner.

Ombudsmanden bestræber sig under besøgene på at fokusere på mere alvorlige eller væsentlige problemer. På den måde opnår ombudsmanden, at opmærksomheden under besøgene retter sig imod de forhold, som det er særligt vigtigt at forbedre af hensyn til beboerne.

#### **Ombudsmanden undersøger generelle problemstillinger**

Tilsynsbesøgenes særlige opmærksomhedsfelt er generelle retlige problemstillinger, som kræver en afklaring af hensyn til de mennesker, der opholder sig eller bor i en institution. En sådan problemstilling vil ofte angå flere institutioner af samme type, og den er ikke nødvendigvis udtryk for, at der kan rettes bebrejdelser mod den enkelte institution.

Ombudsmanden kan afklare sådanne spørgsmål f.eks. ved at drøfte dem med den institutionsansvarlige eller ved at tage dem op med den ansvarlige minister.

#### **Ombudsmanden retter særligt sine tilsynsbesøg mod forhold, der har praktisk betydning for mange mennesker**

Efter den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf skal ombudsmanden i det arbejde, som han udfører efter protokollen, have kompetence til at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer.

Af ombudsmandsloven fremgår, at ombudsmanden i forbindelse med sine tilsynsbesøg kan bedømme forhold, der vedrører en institutions indretning og drift, samt forhold, der vedrører behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere, ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Desuden skal ombudsmanden efter ombudsmandsloven overvåge, om gældende love er forenelige særligt med Danmarks internationale forpligtelser til at sikre børns rettigheder, herunder FN's konvention om barnets rettigheder.

Disse bestemmelser er bl.a. udtryk for et princip om, at tilsynsbesøg i almindelighed bør koncentrere sig om forhold af væsentlig betydning for alle eller de fleste af brugernes forhold, f.eks. forplejningen, vedligeholdelsen af bygninger, muligheden for beskæftigelse eller anvendelse af tvang.

### **Ombudsmanden bruger resurserne der, hvor de gør mest gavn**

Det er en selvfølge, at ombudsmanden udnytter sine resurser bedst muligt. Det giver sig bl.a. udslag i, at ombudsmanden målretter sine tilsynsbesøg mod de forhold, som han anser for væsentlige dels set ud fra formålet med det enkelte besøg, dels set ud fra de konkrete forhold i den enkelte institution.

I praksis sker målretningen ved, at ombudsmanden har udarbejdet fokusområder og tjekspørgsmål for de enkelte institutionstyper, samt ved at ombudsmanden ikke skriver længere rapporter end nødvendigt, for at hans bedømmelser og anbefalinger kan komme til udtryk. Ombudsmanden begrænser derfor også opfølgningen på sine besøg til forhold, der efter en konkret vurdering har væsentlig betydning. Disse tiltag betyder, at ombudsmanden alt andet lige kan gennemføre flere tilsynsbesøg og afslutte sagerne om besøgene hurtigere.

### **Ombudsmanden forebygger og styrker beskyttelsen mod nedværdigende behandling**

Ombudsmanden opfylder målsætningen ved under sine tilsynsbesøg at undersøge, om der sker behandling i strid med den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller om der er en risiko for, at en sådan behandling kan udvikle sig på institutionerne.

### **Ombudsmanden undersøger i den udstrækning, hvori det er muligt, institutionens kerneydelse**

Ombudsmanden er jurist og koncentrerer sig derfor i sin virksomhed normalt om juridiske forhold. På besøgsområdet har ombudsmanden mulighed for også at bedømme forskellige forhold ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter. Arbejdet efter FN-protokollen mod bl.a. nedværdigende behandling udfører ombudsmanden i samarbejde med DIGNITY Dansk Institut mod Tortur (tidligere Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre) og Institut for Menneskerettigheder, som bidrager med særlig lægefaglig og menneskeretlig ekspertise. Desuden har ombudsmanden

ansat særligt børnesagkyndigt personale til at hjælpe med at varetage opgaverne på børneområdet.

Ombudsmanden har på den måde mulighed for i en vis udstrækning at beskæftige sig med institutionernes kerneydelser, dvs. undervisning, patientbehandling, omsorg, afvænning af misbrugere osv.

I det omfang ombudsmanden har de faglige forudsætninger for det, og hvis det i øvrigt er formålstjenligt, undersøger ombudsmanden, hvordan institutionerne varetager deres primære opgaver over for brugerne.

### **Ombudsmanden indsamler viden om bedste praksis og deler denne med de relevante myndigheder, institutioner og brugere**

Tilsynsbesøgene giver ombudsmanden indsigt i og informationer om meget forskellige måder at drive institutioner på samt indblik i, at de samme problemer kan løses på meget forskellig vis. Det er et selvstændigt formål med besøgene, at ombudsmanden indsamler generel viden om tilrettelæggelsen af arbejdet med beboerne med henblik på, at denne viden kan gives videre til andre institutioner.

En sådan vidensdeling, som kan foregå gennem uformelle drøftelser, beretninger og årsrapporter, er en værdifuld metode til at udbrede den bedste praksis.

### **Ombudsmanden baserer sine tilsynsbesøg på mundtlige drøftelser**

Ombudsmanden lægger under sine besøg vægt på at tale og diskutere med alle personer, der kan belyse forholdene på institutionen. I praksis taler ombudsmanden under besøg navnlig med ledelsen, de ansatte og brugerne.

### **Ombudsmanden informerer offentligheden om centrale forhold vedrørende sine tilsynsbesøg**

Ombudsmanden har en naturlig forpligtelse til at informere offentligheden om sin virksomhed. Derved kan ombudsmanden gøre offentligheden opmærksom på problemer, som vedrører behandlingen af brugerne af institutioner, og som ikke er kendt af offentligheden. En sådan information kan medvirke til at gøre offentligheden fortrolig med livet på en institution, samtidig med at offentligheden får kendskab til en central del af ombudsmandens arbejde.

Information om ombudsmandens tilsynsbesøg medvirker også til at sikre tillid til ombudsmanden og de institutioner, som han besøger.



Endelig har rapporter om tilsynsbesøgene generelt en præventiv effekt i forhold til de myndigheder og institutioner, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed vedrørende tilsynsbesøg.

### 3. Fokusområder

#### 3.1. Generelt

Ud fra sit værdigrundlag og sine målsætninger har ombudsmanden valgt en række områder, som han generelt har fokus på og særlig opmærksomhed rettet mod i forbindelse med sine tilsynsbesøg. Valget af generelle fokusområder er også baseret på f.eks. rapporter om Danmark fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv., FN's Komité mod Tortur og FN's Børnekomité, rapporter om ombudsmandens egen inspektionsvirksomhed og den viden og de erfaringer, som ombudsmanden, DIGNITY Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder i forvejen er i besiddelse af om forholdene for frihedsberøvede og andre personer, der opholder sig i institution i Danmark.

Ombudsmanden inddrager også andre relevante kilder, f.eks. resultaterne af de besøg, som FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur og Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur mv. foretager.

Når ombudsmanden planlægger det enkelte tilsynsbesøg, vælger han normalt ud fra de *generelle* fokusområder, hvilke *konkrete* fokusområder tilsynsbesøget skal have. Samtidig er det klart, at der ikke er noget til hinder for, at ombudsmanden vælger et konkret fokusområde for et besøg, som ikke fremgår af de generelle fokusområder.

Valget af konkrete fokusområder for et besøg afhænger af, hvilken institution ombudsmanden besøger, og om besøget gennemføres som et OPCAT-besøg, et børnebesøg eller et institutionsspecifikt besøg eller en kombination af disse besøgstyper. Desuden kan ombudsmanden vælge i en periode at prioritere nogle fokusområder frem for andre. Ved den løbende udvælgelse af konkrete fokusområder tager ombudsmanden udgangspunkt i sine målsætninger, herunder navnlig i målsætningen om, at ombudsmanden bruger resurserne der, hvor de gør mest gavn.

I praksis vil de enkelte generelle fokusområder ikke altid blive anvendt i samme omfang. Det skyldes, at fokusområderne har forskellig relevans afhængig af, hvilken type institution ombudsmanden besøger, og hvilken type besøg ombudsmanden gennemfører i det konkrete tilfælde. Nogle områder vil næsten altid være i fokus under ombudsmandens tilsynsbesøg, mens andre fokusområder kun vil blive brugt indimellem. F.eks. vil ombudsmanden næsten altid vælge fokusområdet om relationer ved sine tilsynsbesøg. Magtanvendelse og andre indgreb samt sundhedsmæssige forhold vil typisk være relevant ved besøg i institutioner, hvor brugerne er eller kan blive friheds-

berøvede. På institutioner, hvor børn og unge i den undervisningspligtige alder opholder sig, kan undervisningen være et fokusområde.

Valget af konkrete fokusområder sker normalt før besøget, men kan også ske under besøget, f.eks. hvis besøget udvikler sig sådan, at forhold, som oprindeligt ikke var valgt som fokusområde, kommer i fokus. Eksempelvis har ombudsmanden normalt ikke fokus på de fysiske forhold ved sine tilsynsbesøg. Hvis der under et tilsynsbesøg er konkrete indikationer for væsentlige mangler ved de fysiske forhold, kan ombudsmanden imidlertid beslutte at rette særlig opmærksomhed mod disse forhold. De konkrete indikationer kan f.eks. bestå i, at ombudsmanden under sin rundgang på en institution opdager problematiske fysiske forhold, eller at mange brugere af institutionen klager over de fysiske forhold.

Ombudsmanden vil under sine tilsynsbesøg normalt også spørge om og interessere sig for forhold, som ikke falder ind under de fokusområder, som er valgt for besøget. Det skyldes flere forhold. Først og fremmest er ombudsmanden under sine besøg altid – uanset om forholdene falder inden for eller uden for besøgets fokusområder – opmærksom på, om besøget kan afsløre alvorlige problemer, generelle retlige problemstillinger, som kræver en afklaring, nedværdigende behandling, levevilkår, som det er væsentligt og rimeligt at forbedre, oplysninger om bedste praksis, eller problemer med at levere kerneydelsen til brugerne. Ombudsmanden vil under sine besøg ofte sikre sig, at f.eks. brugerne af institutionen har adgang til aktiviteter, og at børn og unge i den undervisningspligtige alder bliver undervist. Desuden er det betydningsfuldt for ombudsmanden at danne sig et billede af institutionens formål og virke, og han vil derfor også interessere sig for mere generelle forhold vedrørende f.eks. institutionen og dens tilbud.

### **3.2. De enkelte fokusområder**

#### **Magtanvendelse og andre indgreb, herunder isolation, samt disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag**

Brug af magt, tvang, indgreb, disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag vil ofte blive oplevet som byrdefuldt af den person, som f.eks. magten retter sig imod, fordi brugen af magt indebærer begrænsninger i den personlige frihed. Der vil i mange tilfælde være en risiko for, at magten bliver udøvet på en sådan måde, at forbuddet mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf bliver overskredet. Lovgivningen vil normalt indeholde udførlige regler om, hvornår og hvordan magten kan anvendes.

### *Magtanvendelse*

Fysisk magtanvendelse kan være nødvendig for at gennemføre selve frihedsberøvelsen, men kan også være vanskelig helt at undgå som et led i at opretholde 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. I nogle tilfælde bruges fysisk magtanvendelse til at gennemføre og fastholde frihedsberøvelsen, mens magtanvendelse i andre situationer benyttes for at beskytte andre mod en person, der angriber, eller for at beskytte en person mod sig selv eller andre personer. Uanset årsagen, er der altid en risiko for, at magtanvendelsen udvikler sig til en overskridelse af forbuddet mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

### *Andre indgreb*

Der er tale om en bred vifte af forskellige indgreb. Der kan f.eks. være tale om udelukkelse fra fællesskab, anbringelse i observations- eller sikringscelle, visitation og urinprøver i fængsler og arresthuse, inddragelse af mobiltelefon, begrænsninger i adgangen til besøg og ransagning på psykiatrisk afdeling, aflåsning af værelser og kropsvisitering i sikrede døgninstitutioner samt inddragelse af rettigheder som straf i opholdssteder.

Frihedsberøvede personer vil ofte opleve indgrebene som væsentlige, byrdefulde og alvorlige.

### *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 har betydet, at isolation er et 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.

### *Disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag*

Disciplinære foranstaltninger benyttes især i fængsler, som kan anvende strafcelle, bøde og advarsler. Disciplinære foranstaltninger kan også bruges andre steder, f.eks. i folkeskoler, friskoler, efterskoler og kostskoler. Der sigtes til de forskellige foranstalt-

ninger, som skolelederen kan iværksætte som eksempelvis bortvisning, udelukkelse fra undervisning og eftersidning.

Med uformelle tiltag sigtes der til disciplinering gennem f.eks. inddragelse af frihedsgrader, personlig skærmning, forbud mod at tale, mandsopdækning, udefrysning og udsældning. Sådanne tiltag kan for den enkelte opleves som værre og mere nedværdigende end formelle disciplinære foranstaltninger.

## **Relationer**

De relationer, som en person, der opholder sig på en institution, har til f.eks. personalet, medbeboere, pårørende/netværk og lokalsamfund, vil normalt have afgørende betydning for, hvordan personen oplever opholdet i institutionen. Relationerne kan udspille sig på alle tidspunkter af døgnet og på alle steder i og uden for institutionen. Det betyder, at overgreb kan være svære at opdage. Eksempler på overgreb i forbindelse med relationer kan være vold og trusler, urimelig ventetid på at få skiftet ble samt hånende og ydmygende tiltale.

### *Forholdet mellem personale og frihedsberøvede og andre brugere*

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 f.eks. indsatte i fængsler, patienter i psykiatriske centre, børn og unge i sikrede døgninstitutioner, demente i plejehjem eller udlændinge, som opholder sig i asylcentre. Et vigtigt fokusområde for besøgene er derfor denne særlige relation.

### *Forholdet mellem brugerne*

Forholdet brugerne imellem har også væsentlig betydning for den enkelte brugers ophold på institution. Beboerne har ikke valgt de medbeboere, som de måske skal dele bad, toilet eller køkken med, ligesom indsatte og patienter ikke har valgt de personer, som de eventuelt skal dele opholdsrum eller stue med. Desuden kan beboerne hver især være sårbare i deres kontakt med andre, f.eks. som følge af, at der er tale om børn og unge, personer, som tilhører en etnisk eller religiøs minoritet, misbrugere eller personer med udadreagerende adfærd, psykiske lidelser eller traumer.

### *Forholdet til pårørende/netværk*

Pårørende eller andet netværk er ofte en væsentlig støtte for en person, der opholder sig i institution. Pårørende kan også være en god samarbejdspartner for institutionen, ligesom pårørende kan repræsentere og bistå den person, der bruger institutionen. I nogle tilfælde kan der være behov for, at institutionen beskytter en bruger mod pårø-

rende, f.eks. i tilfælde af vold, eller af hensyn til den behandling, som brugeren får i institutionen. Forholdet mellem brugerne og deres børn kan også inddrages.

#### *Forholdet de ansatte imellem*

Hvis et samarbejde mellem de ansatte om f.eks. pædagogiske tiltag eller undervisning ikke fungerer, kan det dårlige samarbejde resultere i en grov omgangstone, mobning de ansatte imellem og en generel forråelse af kulturen på arbejdspladsen. En sådan situation kan smitte af på den måde, som de ansatte taler til, omgås og behandler brugerne af institutionen på. Derfor er forholdet de ansatte imellem også et punkt, som ombudsmanden retter sin opmærksom mod.

#### *Forholdet til lokalsamfundet*

Det er en stor fordel for en institution at være accepteret og velintegreret i lokalsamfundet. Institutionens brugere vil, når de færdes i lokalområdet, kunne mærke accepten og derfor måske i højere grad ønske at bruge de lokale muligheder og tilbud. Lokalsamfundets accept kan også give sig udslag i, at lokale virksomheder ønsker at bruge f.eks. indsatte i fængsler som arbejdskraft, og at brugere enten under opholdet i institution eller eksempelvis efter en løsladelse får arbejde i lokalområdet.

### **Beskæftigelse og fritid**

Det er centralt for brugere af institutioner, at de har adgang til beskæftigelse og fritidsaktiviteter. Det er særligt klart i forhold til indsatte, men det gælder også i forhold til brugere af f.eks. plejehjem, asylcentre og opholdssteder. Derfor er ombudsmanden under sine tilsynsbesøg normalt opmærksom på, om brugerne af institutionerne har adgang til aktiviteter. Der kan være tale om mange forskellige aktiviteter som f.eks. arbejde for lokale virksomheder, som de indsatte udfører i fængsler, motion, undervisning og kreative aktiviteter. Under nogle besøg vil beskæftigelse og fritid blive valgt som fokusområde og få særlig opmærksomhed.

### **Sikkerheden for brugerne**

Fokusområdet er særligt aktuelt, når ombudsmanden besøger politiets detentioner og venterum. Under tilsynsbesøg i f.eks. en detention vurderer ombudsmanden, om der i detentionen kan være sikkerhedsrisici forbundet med, at berusere eller alkoholikere og andre misbrugere opholder sig i detentionen. Fokusområdet vil dog også være relevant i andre institutioner. Det gælder f.eks. institutioner, hvor personer, der er eller kan blive selvmordstruet, opholder sig. Det gælder også, når ombudsmanden besøger fængsler og arresthuse, hvor de indsatte kan blive anbragt i observations- eller sikringscelle, og ved besøg i sikrede døgninstitutioner for børn og unge, hvor anbringelse i isolationsrum kan blive aktuelt.

## Undervisning

Når ombudsmanden besøger institutioner, hvor børn og unge i den undervisningspligtige alder opholder sig, vil han normalt være opmærksom på, om børnene og de unge får undervisning. Der kan være tale om meget forskelligartede institutioner som f.eks. sikrede døgninstitutioner, psykiatriske afdelinger, opholdssteder, asylcentre eller efterskoler. Ved nogle tilsynsbesøg vil ombudsmanden vælge at have fokus på undervisningen og undersøge undervisningens indhold og organisering nærmere.

## Sektorovergange

Sektorovergange finder f.eks. sted, når en person bliver udskrevet fra psykiatrisk afdeling til et botilbud, når en person, som bor i eget hjem, bliver indsat i et arresthus, eller når en person, der har afsonet i et fængsel, bliver løsladt. Både for den person, der flytter ind i en institution, og for den institution, som personen ankommer til, vil det være væsentligt, at den nye bruger hører til institutionens målgruppe, således at institutionen kan løfte sin opgave i forhold til brugeren. Ofte vil flere myndigheder være involveret i sektorovergange, og der kan være forskellige synsvinkler på, hvilket tilbud der i den konkrete situation vil være bedst for brugeren. For de personer, som skifter opholdssted, kan der også være forskellige problemer af f.eks. social og praktisk karakter ved sektorovergange som f.eks. at få passet børn og betalt huslejen. Endelig er det et gennemgående problem, at der kan være store forskelle på det omsorgsmæssige niveau i forskellige dele af behandlingssystemet. Disse forskelle kan føre til, at overgangen fra f.eks. et sygehus til hjemmeplejen kan være vanskelig for den enkelte bruger.

## Sundhedsmæssige forhold

Vurderingen af, om frihedsberøvede og andre personer i institution behandles værdigt, menneskeligt og uden tortur, er bl.a. afhængig af, hvorvidt institutionen tilbyder sunde levevilkår og en god adgang til lægebetjening og andre sundhedsydelser. Som udgangspunkt bør frihedsberøvede have mindst samme adgang til lægelig behandling som andre personer i samfundet (princippet om sundhedsfaglig ækvivalens). Dertil kommer, at selve frihedsberøvelsen eller årsagen til opholdet i institution efter omstændighederne kan fremkalde helbredsproblemer, som kun kan løses ved lægelig fagkundskab.

Et tilbagevendende problem er desuden, at frihedsberøvelse ofte anvendes over for personer, som i forvejen er syge eller på anden måde sårbare, og for hvem en fortsat og sammenhængende indsats er helt afgørende. Endelig er det naturligvis særligt vigtigt at holde øje med, om personer, som er udsat for frihedsberøvelse eller anden tvang og magtanvendelse, bliver behandlet med tilstrækkelig respekt.

Der er således basis for at fokusere på følgende forhold:

- Sundhedstjenesten i institutionen
- Sundhed og sygdom blandt de frihedsberøvede
- Forhold, der kan påvirke sundhed og sygdom blandt de frihedsberøvede.

### *Sundhedstjenesten*

Et væsentligt punkt er, hvorvidt *adgangen til sundhedssystemet* er lige så let som uden for institutionen. Ved undersøgelse af adgangen til sundhedssystemet lægges der f.eks. i fængsler vægt på adgangsproceduren, dvs. om de indsatte kan henvende sig direkte til en sygeplejerske, eller om de f.eks. skal udfylde en anmodningseddél, som gennem fængselsbetjentene videregives til sundhedstjenesten. Desuden er brugernes egne erfaringer med adgangen en væsentlig kilde til forståelse heraf. For patienter i en psykiatrisk afdeling er adgangen til somatisk behandling af betydning, og i andre institutioner har adgangen til konsultationer i eller uden for institutionen, hos f.eks. egen læge, betydning.

Tilsvarende er *kvaliteten af sundhedstjenesten* et vigtigt punkt. Her fokuseres der bl.a. på bemandingen med læger, sygeplejersker mv. med hensyn til timetal i forhold til antal brugere, og om de har kvalifikationer, der svarer til, hvad der kan forventes i det generelle sundhedssystem. Det er af stor betydning, hvilke former for behandling der tilbydes i institutionen, og hvilke behandlinger der kræver henvisning til det almindelige sundhedssystem uden for institutionen. Dette får speciel betydning, fordi det af hensyn til f.eks. logistik og sikkerhed kan kræve særlige arrangementer at realisere behandling uden for institutionen. Dette kan indebære ventetid og indirekte som følge heraf en begrænsning i adgangen.

Adgangen til sundhedstjenesten uden for dagtimerne er vigtig. Oftest vil behov for lægehjælp uden for arbejdstid dog blive dækket ved tilkald af lægevagt – ligesom uden for institutionen.

Strukturelt er *sundhedstjenestens faglige uafhængighed* væsentlig for dens mulighed for at give uafhængig service til frihedsberøvede personer. Læger, der arbejder som ansatte i den samme institution, som frihedsberøvelsen foregår i, kan stilles over for dilemmaer, hvor patientens interesse og institutionens interesse ikke nødvendigvis er sammenfaldende. Disse dilemmaer kan f.eks. tage udgangspunkt i sikkerhedsmæssige hensyn. Det er derfor væsentligt at undersøge sundhedstjenestens rolle i procedurer såsom isolation, fiksering og dokumentation af vold.



I de tilfælde, hvor en læge er knyttet til en institution, kan brugerne ofte ikke selv vælge deres læge. Det gælder f.eks. i Kriminalforsorgens institutioner, hvor indsatte i fængsler og arresthuse normalt er henvist til at bruge institutionens læge. Den frihedsberøvede er i disse tilfælde i større grad afhængig af at kunne etablere et godt forhold til den læge, som institutionen stiller til rådighed. Skulle der af forskellige grunde optræde f.eks. en afgørende uoverensstemmelse mellem den frihedsberøvede og lægen, er det væsentligt at undersøge, om der – ligesom uden for institutionen – er mulighed for at konsultere en anden læge (*second opinion*).

#### *Sundhed og sygdom blandt frihedsberøvede*

En oplagt forudsætning for, at eventuel sygdom eller anden behandlingskrævende tilstand faktisk behandles, er, at sådanne tilstande opdages, når brugeren ankommer til institutionen og ikke først senere. Det er derfor af stor betydning, at de procedurer, som sundhedstjenesten anvender ved ankomsten, sikrer, at væsentlige behandlingskrævende tilstande identificeres, og at igangværende behandling fra tidligere er oplyst, så den kan fortsættes. Tilsvarende må det, når brugeren forlader institutionen (f.eks. løsladelse, udskrivning eller flytning), sikres, at den igangværende behandling fortsætter, og at information herom tilgår den "modtagende" behandlingsinstans (*kontinuitet i behandlingen*). Dog skal personens tilladelse til både at indgå i eventuelle undersøgelsesprocedurer og udveksling af fortrolig lægefaglig information i overensstemmelse med lovgivningen sikres forinden.

I mange tilfælde vil det være relevant at vurdere, om den frihedsberøvede er velanbragt i den pågældende institution. For eksempel hører sindssyge personer som udgangspunkt ikke til i et fængsel, men i en psykiatrisk afdeling.

Fængsler og andre institutioner for frihedsberøvede personer er under risiko for forhøjet forekomst af smitsomme sygdomme som f.eks. tuberkulose, leverbetændelse og HIV. Dels er de frihedsberøvede personer en selekteret gruppe, der kan have en højere sygdomsforekomst end gennemsnitsbefolkningen, dels er der ofte højere smitterisiko end i resten af samfundet i institutioner, hvor mange personer lever under samme tag. Sygdoms- og sundhedstilstanden i institutionen bør derfor overvåges, f.eks. ved et sygdoms- og sundhedsinformationssystem, som kan indikere nødvendigheden af en forebyggende indsats.

De basale levekår i institutionen er væsentlige. Sundhedstjenesten bør derfor holde øje med de hygiejniske og sanitære forhold og rapportere om eventuelle problemer hermed. Det er dermed væsentligt at sikre, at sådanne forebyggende overvågnings-

mekanismer fungerer hensigtsmæssigt og forebygger, at de frihedsberøvede udsættes for sygdoms- og sundhedsmæssige risici.

#### *Forhold af betydning for sygdom og sundhed*

Udover det ovenfor nævnte har de vilkår, som brugere af institutioner, hvor der sker eller kan ske frihedsberøvelse, lever under, og den behandling, som de får, stor betydning for sygdom og sundhed. Dette gælder f.eks. institutionens psykologiske klima, som er afhængig af sikkerhed, vold, trusler, brug af isolation, magt og tvangsanvendelse og disciplinære tiltag, mulighed for kontakt til familie samt adgang til uddannelse og meningsfuldt arbejde eller andre aktiviteter. Disse faktorer kan alle påvirke trivsel og sundhed.

Sådanne forhold kan have særlig stor betydning for grupper med særlige behov ("sårbare grupper"). For eksempel kan en indsat med en psykisk lidelse, f.eks. en angsttilstand, være i ekstra høj risiko for helbredsskadelig virkning af isolation, magtanvendelse og trusler og vold fra medindsatte. Problematikker på baggrund af køn eller etnicitet er også vigtige at være opmærksom på. Det er derfor af betydning for at forebygge nedværdigende og umenneskelig behandling, at frihedsberøvede med særlige behov eller sårbarhed faktisk identificeres, og at der iværksættes særlig beskyttelse af disse grupper. For visse grupper bør det overvejes at iværksætte egentlige programmer for at imødekomme gruppens særlige behov.

#### *Undersøgelsesmetoder*

De sundhedsmæssige forhold kan undersøges ved brug af de samme metoder, som anvendes ved undersøgelse af øvrige forhold. Der kan *indhentes materiale* fra institutionen før besøget, f.eks. procedurer, statistikker eller udvalgte sagsakter. Der gennemføres *samtaler* med institutionsledelse og det sundhedsfaglige personale, hvor fokus kan være på henvisningsprocedurer, faciliteter, internt og eksternt samarbejde og udækkede sundhedsproblemer. Besøgsholdet *besigtiger* de konkrete faciliteter (f.eks. behandlingsmæssige faciliteter, journalopbevaring, medicinopbevaring, isolationsrum og tvangsmidler) og gennemfører samtaler med de brugere, der ønsker det eller indvilger heri. Disse samtaler kan fokusere på brugernes oplevelse af institutionen i et sundhedsmæssigt perspektiv og dermed bl.a. give værdifulde bidrag til vurderingen af sundhedstjenesten og hensigtsmæssigheden af de gældende procedurer. Endelig kan det være relevant at gennemføre samtaler med brugernes pårørende.

Hvilke konkrete forhold der har relevans, beror på, hvilke typer af institutioner ombudsmanden besøger. Det er åbenbart, at de sundhedsmæssige forhold, der inddrages under besøgene, kan være forskellige i et fængsel og på et psykiatrisk center.

Endvidere vil der være tilsynsbesøg, hvor sundhedsmæssige forhold normalt ikke vil være relevante, f.eks. i skoler. Sundhedsmæssige forhold kan i øvrigt også indgå i de andre fokusområder som f.eks. relationer og sektorovergange.

## 4. Fokusområder og tjekspørgsmål for de enkelte institutionstyper

### 4.1. Fængsler

#### Retsgrundlag

De centrale regler for tilsynsbesøg i fængsler er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11 og 21
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 6, 13, 14, 16 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, især artikel 10
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- De europæiske fængselsregler
- FN's fængselsregler (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)
- Anbefalinger fra Europarådet, f.eks. CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners, CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff, CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, Rec(2003)23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation, R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, R (89) 12 on education in prison og R (82) 17 concerning custody and treatment of dangerous prisoners
- Straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012), især kapitel 8, 9 og 10
- Bekendtgørelser og vejledninger udstedt af Justitsministeriet/Direktoratet for Kriminalforsorgen
- Anstaltsbetragtninger

#### Fokusområder

Under tilsynsbesøg i fængsler er der fokus på følgende forhold:

- Magtanvendelse og andre indgreb samt disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag
- Relationer
- Sundhedsmæssige forhold
- Sektorovergange
- Beskæftigelse og fritid

## Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Husordener og andet generelt informationsmateriale om fængslet
- En aktuel belægningsoversigt med oplysning om indsatte med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Interne regler/instrukser om magtanvendelse og andre indgreb
- En oversigt over antal magtanvendelser for de seneste tre år, fordelt på typer af magt og antal indsatte
- En oversigt over antal tvangsmæssige og frivillige udelukkelse fra fællesskab inden for de seneste tre år, og for så vidt angår de tvangsmæssige med oplysning om det grundlag, det er sket på, og varigheden heraf
- En oversigt over antal anbringelser i strafcelle inden for de seneste tre år med oplysning om varigheden heraf
- En oversigt over antal anbringelser i observationscelle og sikringscelle (hvis sådanne haves) inden for de seneste tre år med oplysning om det grundlag, det er sket på og varigheden heraf
- En oversigt over antal tilfælde af vold og trusler om vold for de seneste tre år (både mellem indsatte, mod indsatte og mod de ansatte)
- Retningslinjer for behandling af sager om vold (voldspolitik)
- Anmodning om en redegørelse under besøget for de seneste fem klagesager til Direktoratet for Kriminalforsorgen
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger.
- Oplysninger om sygefravær
- Referat af de seneste tre møder med talsmændene (for de enkelte afdelinger)

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan fængslet forebygger, at de indsatte kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser fængslet har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer fængslet har i året
- Hvordan de indsattes adgang til lægebetjening er tilrettelagt
- Hvordan de indsattes uddannelse/undervisning er tilrettelagt
- Brugen af vikarer

*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

*Magtanvendelse og andre indgreb samt disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag*

Magtanvendelse

- Typiske situationer, hvor der anvendes magt
- Kontrol med hensyn til udfyldelse af alle felter i skema om magtanvendelse (f.eks. også om skader og lægetilsyn)
- Forholdsordre om f.eks. at bære peberspray i forhold til visse indsatte
- Opfølgingsprocedurer og ledelsens tilsyn
- Afgørelser og klager
- Opbevaring af magtanvendelsesmidler (skjolde, stave og peberspray)

Andre indgreb (udelukkelse fra fællesskab, observations- eller sikringscelleanbringelse, visitation af indsatte og deres opholdsrum, urinprøver mv.)

- Kontrol med hensyn til udfyldelse af alle felter i skemaer på de enkelte områder (f.eks. også om skader og lægetilsyn)
- Procedurer og opfølgingsprocedurer
- Afgørelser og klager

Disciplinære foranstaltninger (strafcelle, bøde og advarsel)

- Procedurer, afgørelser og klager

Uformelle tiltag

*Relationer*

Forholdet mellem ansatte og indsatte

- Omgangstone
- Alkohol/narkotika
- Vold og anden krænkelse (hvor mange tilfælde, årsager, opfølgingsprocedurer, politianmeldelse)
- Håndtering af konflikter
- Håndtering af særlige grupper (stærke/svage indsatte, udlændinge, psykisk syge, evt. kvinder og mindreårige)
- Håndtering af selvmordsforsøg og selvmordstruede
- Responstid fra kald til svar efter indelåsning
- Talsmandsordning, herunder systematisk opfølgning
- Behandling af klager
- Behandlingstid på anmodningsedler

- Får de indsatte hjælp til at få skrevet f.eks. klager og i givet fald hvordan
- Bankes der på en indsats dør, før en ansat går ind
- Hvad gør fængslet, hvis en indsat har f.eks. en fysisk skade ved ankomst eller får en sådan i fængslet
- Efteruddannelse, herunder f.eks. i omgang med personer med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Er de ansatte trygge i omgangen med de indsatte, og hvis ikke, hvordan håndteres det
- Information ved ankomst, herunder på andre sprog

#### Forholdet mellem de indsatte

- Omgangstone
- Vold og anden krænkelse
- Euforiserende stoffer (afhængighedsforhold/gældsforpligtelser)
- Konflikthåndtering
- Mellem særlige grupper (stærke/svage, kvinder/mænd, danske/etniske)

#### Forholdet mellem de ansatte

- Samarbejde og konflikter

#### Forholdet til pårørende/netværk

- Besøgsregler
- Telefonregler
- Konflikthåndtering

#### Forholdet til lokalsamfundet

##### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om de indsatte
- Magt- og tvangsanvendelse
- Indsatte med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)

- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- De indsattes tilfredshed

#### *Beskæftigelse og fritid*

- Fysiske rammer
- Beskæftigelsestilbud (arbejde, undervisning og andre godkendte aktiviteter)
- Den generelle beskæftigelsessituation
- Håndtering af beskæftigelsesvægning
- Undervisningstilbud, herunder tilbud om ordblindeundervisning
- Anvendelse af pc i undervisning
- Behandlingstilbud
- Motivation, især til undervisning og behandling
- Fritidstilbud, herunder struktureret fritid og kulturudgange
- Fritidsudvalg

#### *Sektorovergange*

- Rådgivning før indsættelse om bl.a. sociale og personlige forhold
- Handleplaner
- Samarbejde med sociale myndigheder og politiet i forbindelse med indsættelse, udslusning og løsladelse (KSP-samarbejde)

#### *Andre mulige emner*

##### Personale

- Normering
- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervserfaring
- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Antal
- Fastansatte/vikarer
- Arbejdsmiljø
- Resurser
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, beredskabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)



#### Bygningsmæssige forhold mv.

- Ændringer i de bygningsmæssige eller andre forhold siden sidste inspektion
- Igangværende arbejder, projekter eller planer
- Bygning og gangarealer
- Cellerne/stuerne (størrelse)
- Særlige celler (sikringsceller, observationsceller mv.)
- Besøgsrum, herunder særlige børnefaciliteter
- Værksteder
- Undervisningsfaciliteter og bibliotek
- Fritidsfaciliteter
- Toilet- og badeforhold
- Køkkenfaciliteter
- Udendørsarealer
- Lægerum
- Købmandsforretning
- Personalerum
- Opført/indviet, brand og røgalarmer
- Rygeområder
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter
- Vedligeholdelse
- Rengøringsstandard

#### Andre forhold

- Overbelægning (placering, konsekvenser for muligheder for besøg mv.)
- Købmandsordning
- Aviser mv.
- Information af indsatte, herunder på andre sprog
- Vejledning og oversættelse i forhold til udenlandske indsatte
- Gejstlig betjening

## 4.2. Arresthuse

### Retsgrundlag

De centrale regler for tilsynsbesøg i arresthuse er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11 og 21
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 6, 13, 14, 16 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, især artikel 10
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- De europæiske fængselsregler
- FN's fængselsregler (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)
- Anbefalinger fra Europarådet, f.eks. CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners, CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff, CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, Rec(2003)23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation, R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, R (89) 12 on education in prison og R (82) 17 concerning custody and treatment of dangerous prisoners
- Retsplejelovens kapitel 69, især § 758
- Retsplejelovens kapitel 70, især §§ 770 - 777.
- Bekendtgørelser og vejledninger udstedt af Justitsministeriet/Direktoratet for Kriminalforsorgen, navnlig varetægtsbekendtgørelsen (nr. 339 af 12. april 2012) og varetægtsvejledningen (nr. 36 af 12. april 2012) samt bekendtgørelser og vejledninger, der gælder både for afsonere og for varetægtsarrestanter
- Straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012), især kapitel 8, 9 og 10
- Anstaltsbetragtninger

### Fokusområder

Under tilsynsbesøg i arresthuse er der fokus på følgende forhold:

- Magtanvendelse og andre indgreb, herunder isolation, samt disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag
- Relationer
- Sundhedsmæssige forhold
- Sektorovergange
- Beskæftigelse og fritid

## Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Husordener og andet generelt informationsmateriale om arresthuset
- En aktuel belægningsoversigt med oplysning om indsatte med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Interne regler/instrukser om magtanvendelse og andre indgreb
- En oversigt over antal magtanvendelser for de seneste tre år, fordelt på typer af magt og antal indsatte
- En oversigt over antal tvangsmæssige og frivillige udelukkelse fra fællesskab inden for de seneste tre år, og for så vidt angår de tvangsmæssige med oplysning om det grundlag, det er sket på, og varigheden heraf
- En oversigt over antal anbringelser i strafcelle inden for de seneste tre år med oplysning om varigheden heraf
- En oversigt over antal anbringelser i observationscelle og sikringscelle (hvis sådanne haves) inden for de seneste tre år med oplysning om det grundlag, det er sket på, og varigheden heraf
- En oversigt over antal tilfælde af vold og trusler om vold for de seneste tre år (både mellem indsatte, mod indsatte og mod de ansatte)
- Retningslinjer for behandling af sager om vold (voldspolitik)
- Anmodning om en redegørelse under besøget for de seneste fem klagesager til Direktoratet for Kriminalforsorgen
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Oplysninger om sygefravær
- Referat af de seneste tre møder med talsmanden/talsmændene

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan arresthuset forebygger, at de indsatte kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser arresthuset har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer arresthuset har i år
- Hvordan de indsattes adgang til lægebetjening er tilrettelagt
- Hvordan de indsattes uddannelse/undervisning er tilrettelagt
- Brugen af vikarer

*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

*Magtanvendelse og andre indgreb, herunder isolation, samt disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag*

Magtanvendelse

- Typiske situationer, hvor der anvendes magt
- Kontrol med hensyn til udfyldelse af alle felter i skema om magtanvendelse (f.eks. også om skader og lægetilsyn)
- Forholdsordre om f.eks. at bære peberspray i forhold til visse indsatte
- Opfølgingsprocedurer og ledelsens tilsyn
- Afgørelser og klager
- Opbevaring af magtanvendelsesmidler (skjolde, stave og peberspray)

Andre indgreb (isolation, udelukkelse fra fællesskab, observations- og sikringscelleanbringelse, visitation af indsatte og deres opholdsrum, urinprøver mv.)

- Typiske situationer, hvor der sker indgreb
- Kontrol med hensyn til udfyldelse af alle felter i skemaer på de enkelte områder (f.eks. også om skader og lægetilsyn)
- Procedurer og opfølgingsprocedurer
- Afgørelser og klager

Disciplinære foranstaltninger (strafcelle, bøde og advarsel)

- Procedurer, afgørelser og klager

Uformelle tiltag

*Relationer*

Forholdet mellem ansatte og indsatte

- Omgangstone
- Alkohol/narkotika
- Vold og anden krænkelse (hvor mange tilfælde, årsager, opfølgingsprocedurer, politianmeldelse)
- Håndtering af konflikter
- Håndtering af særlige grupper (stærke/svage indsatte, udlændinge, psykisk syge, evt. kvinder og mindreårige)
- Håndtering af selvmordsforsøg og selvmordstruede
- Responstid fra kald til svar efter indelåsning
- Talsmandsordning, herunder systematisk opfølgning

- Behandling af klager
- Behandlingstid på anmodningsedler
- Får de indsatte hjælp til at få skrevet f.eks. klager og i givet fald hvordan
- Bankes der på en indsats dør, før en ansat går ind
- Hvad gør arresthuset, hvis en indsat har f.eks. en fysisk skade ved ankomst eller får en sådan i arresthuset
- Efteruddannelse, herunder f.eks. i omgang med personer med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Er de ansatte trygge i omgangen med de indsatte, og hvis ikke, hvordan håndteres det
- Information ved ankomst, herunder på andre sprog

#### Forholdet mellem de indsatte

- Omgangstone
- Vold og anden krænkelse
- Euforiserende stoffer (afhængighedsforhold/gældsforpligtelser)
- Konflikthåndtering
- Mellem særlige grupper (stærke/svage, kvinder/mænd, danske/etniske)

#### Forholdet mellem de ansatte

- Samarbejde og konflikter

#### Forholdet til pårørende/netværk

- Besøgsregler
- Telefonregler
- Konflikthåndtering

#### Forholdet til lokalsamfundet

#### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om de indsatte

- Magt- og tvangsanvendelse, isolation
- Indsatte med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- De indsattes tilfredshed

#### *Sektorovergange*

- Forsorgsmæssig bistand i forbindelse med indsættelse
- Ændring af status
- Samarbejde med sociale myndigheder og politiet i forbindelse med indsættelse, udslusning og løsladelse/overførsel (KSP-samarbejde)

#### *Beskæftigelse og fritid*

- Fysiske rammer
- Beskæftigelsestilbud (arbejde, undervisning og andre godkendte aktiviteter)
- Den generelle beskæftigelsessituation
- Undervisningstilbud, herunder tilbud om ordblindeundervisning
- Anvendelse af pc i undervisning
- Behandlingstilbud
- Motivation, især til undervisning og behandling
- Fritidstilbud
- Fællesskab, herunder arbejdsfællesskab på cellerne

#### *Andre mulige emner*

##### Personale

- Normering
- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervs erfaring
- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Antal
- Fastansatte/vikarer
- Arbejds miljø
- Resurser
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, beredskabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)

#### Bygningsmæssige forhold mv.

- Ændringer i de bygningsmæssige eller andre forhold siden sidste inspektion
- Igangværende arbejder, projekter eller planer
- Bygning og gangarealer
- Cellerne/stuerne (størrelse)
- Særlige celler (sikringsceller, observationsceller mv.)
- Besøgsrum, herunder særlige børnefaciliteter
- Værksteder
- Undervisningsfaciliteter og bibliotek
- Fritidsfaciliteter
- Toilet- og badeforhold
- Køkkenfaciliteter
- Udendørsarealer
- Lægerum
- Købmandsforretning
- Personalerum
- Opført/indviet, brand og røgalarmer
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter
- Vedligeholdelse
- Rengøringsstandard

#### Andre forhold

- Overbelægning (placering, konsekvenser for muligheder for besøg mv.)
- Forplejning
- Købmandsordning
- Aviser mv.
- Information af indsatte, herunder på andre sprog
- Vejledning og oversættelse i forhold til udenlandske indsatte
- Gejstlig betjening

### 4.3. Kriminalforsorgens pensioner

#### Retsgrundlag

De centrale regler for tilsynsbesøg i kriminalforsorgens pensioner er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11 og 21
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 6, 13, 14, 16 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, især artikel 10
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- De europæiske fængselsregler
- FN's fængselsregler (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)
- Anbefalinger fra Europarådet, f.eks. CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners, CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff, CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, Rec(2003)23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation, R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, R (89) 12 on education in prison og R (82) 17 concerning custody and treatment of dangerous prisoners
- Straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012), især kapitel 8 og 9
- Bekendtgørelser og vejledninger udstedt af Justitsministeriet/Direktoratet for Kriminalforsorgen
- Anstaltsbetragtninger

#### Fokusområder

Under tilsynsbesøg i pensioner er der fokus på følgende forhold:

- Relationer
- Sundhedsmæssige forhold
- Sektorovergange

#### Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Husordener og andet generelt informationsmateriale om pensionen
- En aktuel beboeroversigt
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Oplysninger om sygefravær



- Referat af de seneste tre beboermøder

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan pensionen forebygger, at beboerne kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser pensionen har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer pensionen har i året
- Brugen af vikarer

*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

#### *Relationer*

Forholdet mellem ansatte og beboere

- Omgangstone
- Alkohol/narkotika
- Vold og anden krænkelse (hvor mange tilfælde, årsager, opfølgingsprocedurer, politianmeldelse)
- Håndtering af konflikter
- Håndtering af særlige grupper (stærke/svage beboere, udlændinge, psykisk syge, evt. kvinder og mindreårige)
- Beboermøder, herunder systematisk opfølgning
- Behandling af klager

Forholdet mellem beboerne

- Omgangstone
- Vold og anden krænkelse
- Euforiserende stoffer (afhængighedsforhold/gældsforpligtelser)
- Konflikthåndtering
- Mellem særlige grupper (stærke/svage beboere, kvinder/mænd, danske/etniske)

Forholdet til pårørende/netværk

- Samarbejde og konflikter

Forholdet mellem de ansatte

- Samarbejde og konflikter

Forholdet til lokalsamfundet

*Sundhedsmæssige forhold*

- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om beboerne
- Beboere med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Beboertilfredshed

*Sektorovergange*

- Samarbejde med sociale myndigheder og politiet i forbindelse med løsladelse (KSP-samarbejde)

*Andre mulige emner*

## Personale

- Normering
- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervs erfaring
- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Antal
- Fastansatte/vikarer
- Arbejds miljø
- Resurser
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, beredskabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)
- Bygningsmæssige forhold mv.
- Ændringer i de bygningsmæssige eller andre forhold siden sidste inspektion
- Igangværende arbejder, projekter eller planer
- Beboernes værelser (størrelse)
- Toilet- og bade forhold
- Køkkenfaciliteter

- Samtalerum
- Undervisningsfaciliteter
- Værksteder
- Udendørsarealer
- Personalerum
- Opført/indviet, brand og røgalarmer
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter
- Vedligeholdelse
- Rengøringsstandard

#### Vilkårsovertrædelse

- Antal beboere på henholdsvis fængselsvilkår eller pensionsvilkår
- Håndtering af overtrædelser af vilkår

#### Andre forhold

- Opholdsbetaling
- Talsmandsordning og beboermøder samt beboerrepræsentanter
- Husorden
- Besøg
- Tilbageførsel
- Beskæftigelse og fritid

#### 4.4. Detentioner

##### Retsgrundlag

De centrale regler for tilsynsbesøg i detentioner er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5 og 8
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6 og 7
- FN's børnekonvention, især artikel 6, 16 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- Politiloven, især § 11
- Justitsministeriets bekendtgørelse om detentionsanbringelse (bekendtgørelse nr. 988 af 6. oktober 2004 som ændret ved bekendtgørelse nr. 1419 af 13. december 2006 og bekendtgørelse nr. 565 af 25. maj 2010)
- Rigspolitichefens kundgørelse II, nr. 55, af 2. februar 2006 om anbringelse af berusede personer i politiets detentioner (bekendtgørelse nr. 9723)
- Rigspolitiets rundskrivelser af 26. april 2006 om bl.a. anbringelse af ikke berusede personer i politiets detentioner og af 12. januar 2011 om anvendelse af venterum og detentioner til anbringelse af anholdte

##### Fokusområder

Under tilsyn i detentioner er der fokus på

- sikkerheden for de anbragte i detentionen
- magtanvendelse
- sundhedsmæssige forhold
- relationer

##### Tjekspørgsmål

*Der indhentes ingen oplysninger før besøget.*

*Under besøget kan fokusområderne undersøges ved at bede om følgende oplysninger:*

*Sikkerheden for de anbragte*

- Tjek for sikkerhedsrisici ved gitter, løse genstande, fuger, fremspring, ventilationsriste mv.
- Tjek stikprøvevis, at de audio-visuelle anlæg virker
- Tjek, at der er procedurer, der sikrer, at røgmelder virker
- Spørg til, hvor ofte de anbragte tilses (kender de ansatte reglerne)

- Spørg til, hvilke procedurer der anvendes for, at personalet husker at tilse de anbragte efter reglerne
- Tjek i de seneste tre rapporter, at personalets tilsyn følger reglerne

#### *Magtanvendelse*

- Spørg, om der er forekommet magtanvendelse
- Tjek de seneste tre rapporter om magtanvendelse, om magtanvendelserne umiddelbart forekommer tilstrækkelig godt beskrevet til, at det kan vurderes, om politilovens bestemmelser er efterlevet

#### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægetilsyn/adgang til læge
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Samarbejde om de anbragte
- Magt- og tvangsanvendelse
- Anbragte med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Tjek de seneste tre detentionsrapporter og lægeerklæringer

#### *Relationer*

Forholdet mellem anbragte og ansatte mv.

- Bliver det tilbudt, at den anbragte kan få kontakt med familie/arbejdsgiver
- Tjek i de seneste tre rapporter, at dette er sket
- Spørg til procedurer i forbindelse med udlændinge, der ikke kan dansk eller engelsk

#### *Andre mulige emner*

- Tjek procedurer for anbringelse af mindreårige (kontakt til hjem og socialforvaltning)
- Tjek, om der er givet klagevejledning og vejledning om alkoholafvænning
- Tjek, at anbringelse og ophold sker på en måde, der sikrer diskretion
- Er vedligeholdelsesstandarder i orden (kradse- og ridsemærker kan indikere en mangelfuld visitation)
- Spørg til anvendelse af detentioner som venterum

## 4.5. Venterum

### Retsgrundlag

De centrale regler for tilsynsbesøg i venterum er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5 og 8
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6 og 7
- FN's børnekonvention, især artikel 6, 16 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15

Der er ingen retsregler om indretning og anvendelse af politiets venterum, men Justitsministeriet har i august 1992 udfærdiget en vejledning om indretning af nye politbygninger. I 2005 er der udsendt et rettelsesblad hertil.

### Fokusområder

- Sikkerheden for de anbragte
- Magtanvendelse
- Sundhedsmæssige forhold
- Relationer

### Tjekspørgsmål

*Der indhentes ingen oplysninger før besøget.*

*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om følgende oplysninger:*

#### *Sikkerheden for de anbragte*

- Tjek fysisk for sikkerhedsrisici ved gitter, løse genstande, fuger, fremspring, ventilationsriste mv.
- Tjek, at kaldeanlæg virker
- Tjek, at der er procedurer, der sikrer, at røgmelder virker
- Spørg om, hvor ofte de anbragte tilses
- Spørg til, hvor længe anbringelserne har varet, og bed om at se dokumentation for de seneste tre anbringelser

#### *Magtanvendelse*

- Spørg, om der har været magtanvendelser det seneste år og hvor mange
- Tjek de seneste tre rapporter om magtanvendelse for, om magtanvendelserne umiddelbart forekommer tilstrækkelig godt beskrevet til, at det kan vurderes, om politilovens bestemmelser er efterlevet

*Sundhedsmæssige forhold*

- Spørg om procedurerne ved behov for akut lægebetjening
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Medicinordination og -administration
- Magt- og tvangsanvendelse
- Anbragte med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen

*Relationer*

- Relationer mellem ansatte og anbragte og kontakt til pårørende/netværk

*Andre mulige emner*

- Spørg til, hvordan politiet sørger for, at den anbragte bliver behandlet ordentligt med hensyn til mad og drikke, toiletbesøg, ventilation og temperatur

#### 4.6. Psykiatrien, herunder distriktpsychiatrien

##### Retsgrundlag

De centrale regler for besøg på *psykiatriske centre/afdelinger* er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14 samt tillægsprotokol 4, artikel 2
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 6, 12, 13, 14, 16, 24 og 37
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11 og 21
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- Europarådets anbefalinger, f.eks. Rec(2004)10 concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder
- FN's principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care
- Lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (bekendtgørelse nr. 1729 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om anvendelse af anden tvang end frihedsberøvelse på psykiatriske afdelinger (bekendtgørelse nr. 1338 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om forretningsorden for de psykiatriske patientklagenævn (nr. 1339 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindlæggelser (bekendtgørelse nr. 1340 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om patientrådgivere (bekendtgørelse nr. 1341 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om tvangsprotokoller og optegnelser samt registrering og indberetning af tvang samt udskrivningsaftaler og koordinationsplaner på psykiatriske afdelinger (bekendtgørelse nr. 1342 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om underretning og klagevejledning i forbindelse med anvendelse af tvang i psykiatrien (bekendtgørelse nr. 1343 af 2. december 2010)
- Bekendtgørelse om undersøgelse af post, patientstuer og ejendele, kropsvisitation samt beslaglæggelse og tilintetgørelse af genstande m.v. på psykiatrisk afdeling (bekendtgørelse nr. 1494 af 14. december 2006)
- Anstaltsbetragtninger
- Vejledning om udfyldelse af tvangsprotokoller (registrering af anvendelse af tvang i psykiatrien, herunder registrering af foranstaltninger over for mindreårige) samt registrering af anvendelse af udskrivningsaftaler/koordinationsplaner (vejledning nr. 9713 af 20. december 2011)
- Vejledning om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, tvangsfiksering og tvungen opfølgning efter udskrivning mv. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger (vejledning nr. 9427 af 20. januar 2011)



- Vejledning om behandling med antipsykotiske lægemidler til patienter over 18 år (vejledning nr. 9763 af 28. juni 2007)
- Lov om retspsykiatrisk behandling mv. (lov nr. 1396 af 21. december 2005)
- Bekendtgørelse om personer indlagt på psykiatrisk afdeling i henhold til strafferetlig afgørelse (bekendtgørelse nr. 1414 af 10. december 2010)
- Bekendtgørelse om udgangstilladelse mv. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret (bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004)
- Bekendtgørelse om bistandsværger (bekendtgørelse nr. 947 af 24. september 2009)
- Vejledning om behandlingsansvarlige og ledende overlægers ansvar for patienter, der er idømt en behandlingsdom eller en dom til ambulat psykiatrisk behandling (vejledning nr. 9614 af 8. november 2010)
- Sundhedsloven med senere ændringer (lovbekendtgørelse nr. 913 af 13. juli 2010)

De centrale regler for besøg hos *distriktpsychiatrien* er:

- Sundhedsloven med senere ændringer (lovbekendtgørelse nr. 913 af 13. juli 2010)
- Vejledning om behandlingsansvarlige og ledende overlægers ansvar for patienter, der er idømt en behandlingsdom eller en dom til ambulat psykiatrisk behandling (vejledning nr. 9614 af 8. november 2010)

### **Fokusområder**

Under besøg på *psykiatriske centre/afdelinger* er der fokus på følgende forhold:

- Sundhedsmæssige forhold
- Tvang samt andre indgreb og begrænsninger
- Relationer
- Sektorovergange

Under besøg i *distriktpsychiatrien* er der fokus på følgende forhold:

- Sundhedsmæssige forhold
- Relationer
- Sektorovergange

### **Tjekspørgsmål**

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Institutionens velkomstfoldere
- Institutionens husorden

- En oversigt over institutionens patienter, herunder med angivelse af alder, køn, etnisk baggrund og anbringelsesgrundlag (på tidspunktet for varsling af tilsynsbesøget)
- Kopi af den seneste handleplan for en patient
- Intern instruks/retningslinjer for anvendelse af tvang
- En oversigt over omfanget af anvendelsen af tvang for de seneste tre år fordelt på typer med angivelse af antal tilfælde af tvang, der har været påklaget til det Psykiatriske Patientklagenævn, og hvor institutionen ikke har fået medhold
- En oversigt over antal tilfælde af vold og trusler om vold for de sidste tre år (både mellem patienter, mod patienter og mod de ansatte)
- Retningslinjer for behandling af sager om vold (voldspolitik)
- Kopi af de seneste fem klagesager
- Intern instruks for medicinhåndtering
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Oplysninger om sygefravær
- Det seneste referat fra møde med repræsentanter for patienter og pårørende
- Eventuel rapport fra embedslægen

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan institutionen forebygger, at patienterne kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser institutionen har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer institutionen har i året
- Brugen af vikarer

*Under besøget på psykiatriske centre/afdelinger kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

#### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse

- Samarbejde om patienterne
- Magt- og tvangsanvendelse
- Patienter med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Patienttilfredshed
- Kontaktpersoner (hvem, eventuelt skift af kontaktperson)
- Vejledning og behandlingsplaner (psykiatrilovens § 3, stk. 2 og 3)
  - vejledning (hvornår og hvordan)
  - indholdet af behandlingsplanen
  - tidsfristen på en uge, interne tidsrammer for udarbejdelse, målopfyldelse
  - udlevering til patienten

#### *Tvang samt andre indgreb og begrænsninger*

##### Tvang

Patientens retlige status (frivilligt indlagt, tvangsindlagt/tvangstilbageholdt)

- Åbne/lukkede afsnit, skærmede enheder
- Aflåsning af døre (psykiatrilovens § 18 f)

##### Tvangsforanstaltningerne

- Tvangsbegrebet, særligt i forhold til børn og unge (psykiatrilovens § 1)
- Omfanget af tvangsforanstaltninger, samlet set og fordelt på de enkelte indgreb efter psykiatriloven
- Interne instrukser om tvangsanvendelse
- Skriftligt informationsmateriale om tvang til patienterne (psykiatrilovens § 31)
- Afgørelser og klager vedrørende tvangsforanstaltninger
- Evt. retningslinjer for lavere grader af observation end personlig skærmning efter psykiatrilovens § 18 d, herunder kompetenceregler

##### Tvangsfikseringer

- Hvor foregår de (fikseringsstue/patientens egen stue, særlig fikseringsseng/patientens egen seng)
- Transport af bælt og remme, tildækning af særlig fikseringsseng
- Den faste vagts placering
- Hvor opbevares eventuel mobil fikseringsseng

### Forebyggende foranstaltninger

- Princippet om mindste middel (psykiatrilovens § 4)
- For- og eftersamtaler (psykiatrilovens § 4, stk. 5 om eftersamtaler)
- Risikovurderinger af patienterne
- Kompetenceudvikling af personalet

### Patientrådgivere

- Antal patientrådgivere tilknyttet centeret
- Hvornår beskikkes de, og hvornår besøger de patienterne (psykiatrilovens § 26)
- Fremmøde i det psykiatriske patientklagenævn

### Indgreb og begrænsninger i den enkelte patients personlige frihed under indlæggelsen

- Evt. retningslinjer om kompetence, revurdering og dokumentation
- Inddragelse af ejendele (mobiltelefon/internet/pc)
- Adgang til at telefonere/brug af mobiltelefon/brug af internet
- Besøgsbegrænsninger
- Må patienterne besøge hinanden på stuerne
- Praksis vedrørende ransagning og kropsvsitation (psykiatrilovens § 19 a)

### Relationer

#### Patientindflydelse (psykiatrilovens § 2)

- Morgen- og aftenmøder, husmøder
- Dialogfora
- Tolkning og informationsmateriale på andre sprog

#### Inddragelse af pårørende

- Pårørendepolitik (psykiatrilovens § 2)
- Skriftligt samtykke fra patienten (sundhedslovens § 43)
- Besøgsregler
- Telefontider
- Konflikthåndtering
- Tolkning og informationsmateriale på andre sprog

#### Husordener (psykiatrilovens § 2 a)

- Evt. husordenspolitik om udformning af husordener og håndtering af overtrædelser
- Patientindflydelse (psykiatrilovens § 2 a, stk. 3)
- Rygepolitik

- Alkohol og euforiserende stoffer

### Omgangstone

#### Vold og anden krænkelse i forhold til medpatienter og ansatte

- Omfanget af vold og trusler om vold
- Voldsforebyggelsespolitik
- Retningslinjer for politianmeldelse af vold og trusler om vold
- Uddannelse af personalet i forebyggelse og håndtering af konflikter, vold og trusler om vold
- Alarmsystem

#### Sektorovergange

- Indlæggelse – udskrivning
- Resurser/ventelister
- Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner (psykiatrilovens §§ 13 a og 13 b)
- Samarbejdsaftaler mellem sygehuset og kommunerne i optageområdet
- Er der intern instruks om udskrivningsaftaler og koordinationsplaner
- Hvor mange aftaler og planer udarbejdes der årligt

#### Andre mulige emner

##### Fysiske rammer

- God psykiatrisk sygehusstandard med hensyn til de bygningsmæssige forhold (psykiatrilovens § 2)
- Sengenormering (antal åbne/lukkede sengepladser)
- Enestuer/flersengsstuer (forholdene dags dato og fremover)
- Toilet- og badeforhold
- Åbne/lukkede/skærmede afsnit
- Gennemsnitlig liggetid
- Belægning (gennemsnitlig belægningsprocent, overbelægning)
- Hvordan håndteres overbelægning (anvendelse af andre rum som patientstuer, tidlig udslusning)
- Besøgsfaciliteter
- Udendørsarealer
- Rygeområder
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter
- Beskæftigelsesfaciliteter (arbejde/fritid)

- Undervisningsfaciliteter
- Opholdsrum/øvrige fællesrum

#### Beskæftigelse og fritid

- Aktiviteter, herunder mulighed for udendørs ophold (psykiatrilovens § 2)
- Tilgang til og fokus på beskæftigelses- og aktivitetstilbud
- Behov og mulighed for miljøskifte
- Mulighed for udendørs ophold (hvor ofte, ledsaget, flugttruede patienter, afskærmethedeareal)
- Undervisning
- Aktivitetsplaner

#### Personale

- Normering og antal
- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervs erfaring
- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Fastansatte/vikarer
- Arbejds miljø
- Resurser
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, beredskabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)

*Under besøget i distriktpsychiatrien kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

#### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Samarbejde om patienterne
- Patienter med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)

- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Patienttilfredshed
- Hvor foregår behandlingen (distriktspsykiatriens lokaler, hjemmebesøg)
- Behandlingsplaner

### *Relationer*

Forholdet mellem ansatte og patienter

- Faste kontaktpersoner
- Personaleudskiftning (gennemstrømning)
- Hvordan sikres det, at patienter ikke "falder ud" af behandlingssystemet

Inddragelse af pårørende

- Pårørendepolitik
- Skriftligt samtykke fra patienten (sundhedslovens § 43)

Vold mod personalet eller andre patienter

- Omfanget af vold og trusler om vold
- Voldsforebyggelsespolitik
- Retningslinjer for politianmeldelse af vold og trusler om vold
- Uddannelse af personalet i forebyggelse og håndtering af konflikter, vold og trusler om vold
- Alarmsystem

### *Sektorovergange*

- Indskrivning – udskrivning
- Resurser/ventelister
- Samarbejdspartnere (kommuner, bosteder, psykiatrisk afdeling mv.)
- Samarbejdsaftaler med kommunerne i optageområdet

### *Andre mulige emner*

Organisering

- Optageområde
- Patientgruppen, antal, alder, køn, etnisk baggrund, diagnoser, tidligere indlæggelser, retspsykiatriske patienter mv.
- Personale, faggrupper og normering
- Behandlerteam, OP-team, OPUS-team

- Hvor mange patienter har hver behandler i gennemsnit
- Tilgængelighed (åbningstid, telefontid)
- Tavshedspligt og videregivelse af oplysninger

#### Bygningsmæssige forhold

- Ventefaciliteter
- Samtalerum
- Varetagelse af diskretionshensyn
- Handicaptilgængelighed

Forplejning (kostpolitik, ernæringscreening, individuel kost)



#### 4.7. Botilbud for voksne

##### Retsgrundlag

De centrale regler for besøg på botilbud for voksne (ældre, forfulgte kvinder, psykisk udviklingshæmmede, psykisk syge, personer med fysiske handicap, stofmisbrugere) er:

- Grundloven, især § 71
- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14 samt tillægsprotokol 4, artikel 2
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11 og 21
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- Lov om social service §§ 107 - 109 og kapitel 24 om magtanvendelse mv. (§ 124 - 137 d) samt §§ 192 og 192 a (lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012)
- Lov om almene boliger § 5, stk. 2, §§ 54 - 58 samt § 105 (lovbekendtgørelse nr. 884 af 10. august 2011)
- Lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (lovbekendtgørelse nr. 170 af 22. februar 2010)
- Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtageligt i boformer efter serviceloven (bekendtgørelse nr. 732 af 29. juni 2012)
- Bekendtgørelse om lejerrettigheder til beboere i visse botilbud efter serviceloven (bekendtgørelse nr. 397 af 25. maj 2009)
- Bekendtgørelse om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (bekendtgørelse nr. 101 af 20. februar 2008)
- Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger (bekendtgørelse nr. 1385 af 12. december 2006)
- Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud (bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010)
- Anstaltsbetragtninger
- Vejledning om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (vejledning nr. 14 af 15. februar 2011)
- Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper (vejledning nr. 8 af 15. februar 2011 senest ændret ved vejledning nr. 97 af 30. november 2011)
- Vejledning om lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (vejledning nr. 10 af 20. februar 2008)
- Vejledning om patienters/beboeres retsstilling på plejehjem og i plejeboliger (vejledning nr. 10409 af 20. december 2007)

## Fokusområder

Under besøg i botilbud for voksne er der fokus på følgende forhold:

- Magtanvendelse og andre indgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder
- Relationer
- Sundhedsmæssige forhold
- Beskæftigelse og fritid

## Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Den seneste tilsynsrapport, som kommunen/regionen har udarbejdet
- Den seneste rapport fra embedslægen (hvis en sådan findes)
- Bostedets velkomstfoldere
- Bostedets husorden
- En oversigt over bostedets beboere, herunder med angivelse af alder, køn, funktionsevne, etnisk baggrund og optagelsesgrundlag og -tidspunkt
- Kopi af den seneste handleplan for en beboer
- Intern instruks/retningslinjer for magtanvendelse
- Oversigt over antal magtanvendelser for de seneste tre år med angivelse af antal magtanvendelser, der ikke har været tilladte
- En oversigt over antal tilfælde af vold og trusler om vold for de sidste tre år (både mellem beboerne, mod beboerne og mod de ansatte)
- Retningslinjer for behandling af sager om vold (voldspolitik)
- Intern instruks for medicinhåndtering
- Retningslinjer for administration af beboernes økonomiske forhold
- Kopi af de seneste fem klagesager
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Oplysninger om sygefravær
- Det seneste referat fra møde med beboerrådet (hvis et sådant findes)
- Det seneste referat fra møde med pårørende (hvis et sådant findes)

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan bostedet forebygger, at beboerne kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser bostedet har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer bostedet har i året
- Hvordan beboernes adgang til lægebetjening er tilrettelagt

- Brugen af vikarer

*Under besøget kan områderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

### *Magtanvendelse og andre tvangsindgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder*

#### Magtanvendelse

- Fokus/tilgang til brug af magt i forhold til omsorg og pædagogik
- Principper for brug af magt – interne instrukser
- Personalets uddannelse og kendskab til regler og interne instrukser
- Vurdering af samtykke (hvornår modsætter beboere sig)
- Hvilke situationer fører typisk til magtanvendelse
- Registreringer (hvordan og hvor mange)
- Indberetninger (hvordan, hvor mange og med hvilke resultater)
- Afgørelser og klager
- Opfølgning på magtanvendelser og årlig evaluering

#### Andre indgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder

- Inddragelse af ejendele (mobiltelefon/internet/pc)
- Aflåsning af værelser
- Forbud mod fjernsyn
- Urinprøver (samtykke og konsekvens af manglende samtykke)
- Ransagning af værelser
- Kropsvisitering
- Afskæring af kommunikation med familie og venner
- Besøgsrestriktioner
- Inddragelse af rettigheder som sanktion for brud på husordenen
- Forhindring af lovovertrædelser
- Hvornår anmeldes forhold til politiet, og hvornår forsøger institutionen selv at håndtere problemer

### *Relationer*

#### Forholdet mellem ansatte og beboere

- Omgangstone
- Hjem contra arbejdsplads
- Rygepolitik, alkohol/narkotika, rengøring af beboernes hjem og beboernes evt. pligter i forhold til fællesskabet
- Vold og anden krænkelse
- Konflikthåndtering

- Handleplaner – håndtering af behov for støtte i forhold til funktionsniveau
- Responstid fra kald til svar
- Inddragelse af beboere (f.eks. medindflydelse, åbenhed og lydhørhed)
- Økonomiske forhold (indtægt, udgifter, kvittering, opsparing, administration, værgemål, umyndiggjorte mv.)
- Vedligeholdelse af hjælpemidler (f.eks. kørestol)
- Adgang til relevante hjælpemidler (lift, kommunikationshjælpemidler, it mv.)
- Opbevaring af rengøringsmidler

#### Forholdet mellem beboerne

- Politik for kæresteri og sex (seksuelle krænkelser)
- Omgangstone
- Vold og anden krænkelse
- Konflikthåndtering

#### Forholdet de ansatte imellem

- Samarbejde og konflikter

#### Forholdet til pårørende/netværk

- Besøgsregler
- Telefontid
- Inddragelse af beboeres pårørende (f.eks. åbenhed og lydhørhed)
- Konflikthåndtering

#### Forholdet til lokalsamfundet

##### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om beboerne
- Magt- og tvangsanvendelse
- Beboere med særlige behov

- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Beboertilfredshed

#### *Beskæftigelse og fritid*

- Tilgang til og fokus på beskæftigelses- og aktivitetstilbud
- Behov og mulighed for miljøskifte
- Adgang til frisk luft
- Organiserede aktiviteter
- Undervisning
- Aktivitetsplan

#### *Andre mulige emner*

##### Personale

- Normering
- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervs erfaring
- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Antal
- Fastansatte/vikarer
- Arbejds miljø
- Resurser
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, beredskabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)

##### Bygningsmæssige forhold mv.

- Boligstørrelse
- Egen selvstændig bolig/eget værelse
- Køkkenfaciliteter
- Beskæftigelsesfaciliteter (arbejde/fritid)
- Undervisningsfaciliteter
- Opført/indviet, brand og røgalarmer
- Gangarealer
- Toilet- og bade forhold

- Opholdsrum/øvrige fællesrum
- Vedligeholdelsesstandard
- Rengøringsstandard
- Hygiejne
- Udendørsarealer
- Rygeområder
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter

#### Regionens/kommunens tilsynsordning

- Tilsynsmanual (regionens/kommunens overvejelser)
- Tilsynspersoner (uafhængighed)
- Tilsyn i forhold til løbende samarbejde om opgaverne
- Tidligere tilsynsrapporter/tidligere besøg
- Afrapportering og opfølgning

#### 4.8. Døgninstitutioner, opholdssteder for børn og unge og plejefamilier

##### Retsgrundlaget

De centrale regler for besøg i døgninstitutioner, opholdssteder for børn og unge og plejefamilier er:

- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14 samt tillægsprotokol 1, artikel 2 og tillægsprotokol 4, artikel 2
- FN's Børnekonvention, især artikel 2, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 28 og 37
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11, 14 og 21
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- Europarådets anbefalinger, f.eks. Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions og CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures
- Servicelovens §§ 66 - 71, kapitel 24 (§§ 123 - 123 d) og kapitel 26 (lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012)
- Bekendtgørelse om alarm- eller pejlesystemer til børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne anbragt i døgninstitution eller på opholdssteder (bekendtgørelse nr. 511 af 26. maj 2011)
- Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud (bekendtgørelse nr. 1580 af 16. december 2010)
- Bekendtgørelse om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet (bekendtgørelse nr. 1093 af 21. september 2010 som ændret ved bekendtgørelse nr. 1183 af 14. december 2011)
- Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder (bekendtgørelse nr. 793 af 12. juli 2012)
- Anstaltsbetragtninger
- Vejledning om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer over for børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne, der er anbragt i døgninstitution eller på opholdssteder (vejledning nr. 42 af 26. maj 2011)
- Vejledning om særlig støtte til børn og unge, især kapitel 18-21 (vejledning nr. 11 af 15. februar 2011)
- Vejledning fra 2011 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet

## Fokusområder

Under besøg i døgninstitutioner, opholdssteder for børn og unge og plejefamilier er der fokus på følgende forhold:

- Magtanvendelse, herunder isolation, og andre tvangsindgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder
- Relationer
- Undervisning
- Sundhedsmæssige forhold

## Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Oplysninger om den aktuelle beboersammensætning på stedet (f.eks. køn, alder og etnisk oprindelse) med oplysning om anbringelsesgrundlag og anbringelsestidspunkt
- Stedets godkendelsesgrundlag
- De seneste kommunale tilsynsrapporter
- Retningslinjer for magtanvendelse, herunder oplysning om hvordan pårørende, beboere og personale får oplysning om magtanvendelsesbekendtgørelsens regler og klageadgang
- Oversigt over antal magtanvendelser for de seneste tre år med angivelse af antal magtanvendelser, der ikke har været tilladte
- Eventuelle husregler
- En oversigt over antal tilfælde af vold eller trusler om vold for de seneste tre år (både mellem beboerne, mod beboerne og mod de ansatte)
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Et eksempel på en handleplan for et barn/en ung
- Embedslægerapporter

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for

- Hvordan institutionen forebygger, at brugerne kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser institutionen har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer institutionen har i året
- Hvordan brugernes adgang til lægebetjening er tilrettelagt
- Brugen af vikarer



*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

*Magtanvendelse, herunder isolation, og andre tvangsindgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder*

Magtanvendelse, herunder isolation

- Hvilke situationer fører typisk til magtanvendelse
- Registrering og indberetning
- Medicinering (anvendes medicinering i stedet for tvangsindgreb)
- Opfølgning og årlig evaluering

Andre tvangsindgreb eller begrænsninger i beboernes rettigheder

Inddragelse af ejendele (mobiltelefon/internet/pc)

- Aflåsning af værelser
- Forbud mod fjernsyn
- Urinprøver (samtykke)
- Ransagning af værelser
- Kropsvisitering
- Afskæring af kommunikation med familie og venner
- Besøgsrestriktioner
- Inddragelse af rettigheder som straf
- Forhindring af lovovertrædelser

Husorden

- Sanktioner ved overtrædelser

Inddragelse af politi

- Hvornår anmeldes forhold til politiet, og hvornår forsøger institutionen selv at håndtere problemer

*Relationer*

Forholdet mellem ansatte og beboere

- Omgangstone
- Vold

Forholdet mellem beboerne

- Politik for kæresteri og sex (seksuelle krænkelser)
- Omgangstone

- Vold

Forholdet de ansatte imellem

- Samarbejde og konflikter

Forholdet til pårørende/netværk

- Besøgsregler

Forholdet til lokalsamfundet

### *Undervisning*

- Organisering (i institutionen/i lokale undervisningsinstitutioner, jf. folkeskolelovens § 22, stk. 5)
- Uddannelsesplaner for de enkelte beboere

### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om beboerne
- Magt- og tvangsanvendelse, isolation
- Beboere med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Beboertilfredshed

### *Andre mulige emner*

Personale

- Uddannede/uuddannede
- Anciennitet
- Erhvervserfaring

- Personaleomsætning
- Sygdomsfrekvens
- Antal
- Fastansatte/vikarer
- Arbejdsmiljø
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, medarbejderudviklingssamtaler, bered- skabsplan, sygefravær i forbindelse med vold mv.)

#### Bygningsmæssige forhold mv.

- Boligstørrelse
- Egen selvstændig bolig/eget værelse
- Køkkenfaciliteter
- Beskæftigelsesfaciliteter (arbejde/fritid)
- Undervisningsfaciliteter
- Opført/indviet, brand og røgalarmer
- Gangarealer
- Toilet- og badeforhold
- Opholdsrum/øvrige fællesrum
- Udendørsarealer
- Rygeområder
- Handicaptilgængelighed
- Personalefaciliteter

#### Beboerne

- Anbringelsesgrundlag
- Anbringelsestiden
- Alder
- Køn
- Etnicitet
- Særlige problemer (psykiske og fysiske)
- Antal
- Funktionsniveau (udviklingstrin, mobilitet, sprog, medbestemmelse, medicinering mv.)

#### Pædagogiske principper

- Refleksionsture
- Straffepædagogik
- Kontaktpersonordninger

- Evaluering, test

#### Organisatoriske forhold

- Styringsmæssigt
- Afdelinger
- Ansvarsforhold
- Personalesammenfald
- Joint venture

#### Forplejning

- Deltager børnene selv i madlavning
- Specialkost rettet til målgruppen
- Sund mad

#### Økonomi

- Administration (værgemål og umyndiggjorte)
- Sikring mod misbrug (indtægter, udgifter, kvitteringer, opsparing)
- Fastholdelse af beboere (holder stedet fast i beboere af økonomiske årsager)

#### Sektorovergange

- Samarbejde med de sociale myndigheder i forbindelse med ophør af anbringelsen
- Handleplaner

#### Tilsyn fra den anbringende kommune

- Hvor tit føres der tilsyn
- Er beboere blevet flyttet som konsekvens af tilsyn

#### Tilsyn fra godkendelsesmyndigheder

- Tilsyn i forhold til løbende samarbejde om opgaverne
- Tilsynspersoners uafhængighed

#### 4.9. Grundskoler (folkeskoler, friskoler, efterskoler og kostskoler)

##### Retsgrundlaget:

De centrale regler for besøg i grundskoler er:

- Grundlovens § 76
- EMRK, især artikel 3, 8, 9, 10 og 14 samt tillægsprotokol 1, artikel 2
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 4, 7, 10, 11, 14 og 21
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 12, 13, 14, 16, 28, 29 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's handicapkonvention, især artikel 15
- Folkeskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010 med senere ændringer)
- Friskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 1135 af 7. december 2011 med senere ændringer)
- Ungdomsskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 997 af 8. oktober 2004 med senere ændringer)
- Kostskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 689 af 22. juni 2011 med senere ændringer)
- Lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (lov nr. 564 af 6. juni 2007)
- Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (lov nr. 320 af 26. marts 2010)
- Bekendtgørelse om elevs fravær fra undervisningen i folkeskolen (bekendtgørelse nr. 822 af 26. juli 2004)
- Bekendtgørelse om procedureregler ved en elevs fritagelse for kristendomskundskab i folkeskolen (bekendtgørelse nr. 809 af 16. juli 2004)
- Bekendtgørelse om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden (bekendtgørelse nr. 38 af 10. januar 1995)
- Vejledning om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden (vejledning nr. 10 af 10. januar 1995)
- Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed (vejledning nr. 145 af 23. juli 2001)
- Anstaltsbetragtninger

##### Fokusområder

Under besøg i grundskoler er der fokus på følgende forhold:

- Relationer
- Disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag
- Undervisning

## Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Eventuelle nedskrevne regler om mobbepolitik
- Skolens ordensregler
- Oplysning om sanktioner i form af udelukkelse fra undervisning, overflytning til anden klasse eller skole de seneste tre år
- Antal underretninger til de sociale myndigheder de seneste tre år
- Skoleform
- Ejerforhold (offentlig/selvejende/privat)
- Normeringer (antal elever og antal ansatte)
- Resultater af test (folkeskolelovens § 13 a)
- Kommunens kvalitetsrapport (folkeskolelovens § 40 a)
- Skolebestyrelsens årsberetning (folkeskolelovens § 44, stk. 12)
- Skolens læseplaner (folkeskolelovens § 10, stk. 3, og § 19 d, stk. 5)
- Eventuelle generelle rapporter om folkeskolen fra evaluerings- og kvalitetsrådet (folkeskolelovens § 57 b, stk. 2 og 3.)
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser skolen har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer skolen har i året
- Brugen af vikarer

*Under besøget kan fokuspunkterne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

### *Relationer*

#### Forældresamarbejde

- Indsamlinger blandt forældre (folkeskolelovens § 50, stk. 8 og 9)
- Skolebestyrelse
- Sprogproblemer/tolkebistand
- Konflikter mellem forældre

#### Forholdet eleverne imellem

- Mobbepolitik
- Omgangstone
- Vold

- Politik i forbindelse med seksuelle krænkelser

#### Forholdet mellem elever og lærere

- Omgangstone
- Vold
- Politik i forbindelse med seksuelle krænkelser

#### Forholdet lærerne imellem

- Omgangstone
- Samarbejde om undervisning og pædagogik

#### *Disciplinære foranstaltninger og uformelle tiltag*

- Håndtering af urolige/voldelige elever
- Anmeldelse til politiet
- Administration af bekendtgørelse nr. 320 af 26. marts 2010 om fremme af god orden i folkeskolen (anvendelse af sanktioner, bekendtgørelsens § 6, eftersidning, udelukkelse, overflytning og udskrivning)
- Administration af anstaltsbetragtninger
- Hærværk

#### *Undervisning*

- Indhold og organisering

#### *Andre mulige emner*

##### Bygningsmæssige forhold mv.

- Opført/indviet, brand- og røgalarm mv.
- Undervisningslokaler
- Idrætslokaler (bade- og omklædningsforhold)
- Biblioteks- og it-faciliteter (adgang til pc, internet)
- Toiletforhold
- Andre fællesarealer
- Udearealer (legepladser, boldbaner, sikkerhed, adskillelse af små og store elever, opsyn mv.)
- Værelser, fritidsfaciliteter, køkkener, toilet- og badeforhold på efterskoler og kostskoler

### Elevsammensætning

- Antal elever
- Alderssammensætning
- Etnicitet (eventuelle sprogvanskeligheder/dansk som andetsprog, folkeskolelovens § 5, stk. 7 og 8)
- Undervisning af elever med særlige behov (folkeskolelovens §§ 20-22, hvordan arbejder skolen med inklusion og elevindflydelse, jf. folkeskolelovens § 12, stk. 2 og § 19 d, stk. 8)
- Fravær (indskrevne elever, der aldrig møder)
- Bistand til førskolebørn (folkeskolelovens § 4)
- Elev- og uddannelsesplaner (folkeskolelovens § 13 b) og vejledning af den enkelte elev (folkeskolelovens § 13, stk. 2)
- Elever, der afslutter undervisningen efter 7. klasse (folkeskolelovens § 33, stk. 4 og 5)

### Personale

- Antal ansatte
- Uddannede (seminaruddannede, merituddannede), uuddannede vikarer (folkeskolelovens § 28)
- Personaleomsætning
- Sygdom (arbejdsrelateret)
- Personalepolitik (efteruddannelse, medarbejderudviklingssamtaler)

### Pædagogik

- Samarbejde mellem lærer og elev om opfyldelse af mål (folkeskolelovens § 18, stk. 4)
- Inddragelse af elever i lederens arbejde med sikkerhed og sundhed (folkeskolelovens § 45, stk. 5)
- Elevdemokrati (folkeskolelovens § 46, stk. 2)
- Skoleblad

### Skolefritidsordninger

- Antal børn og børnegruppens sammensætning (børn med særlige behov, inklusion)
- Personale (antal, uddannelse, gennemstrømning, sygdom mv.)
- Lokaler (samme eller andre end undervisningslokalerne)
- Aktivitetsmuligheder (læring og leg)



### Sundhedsmæssige forhold

- Børn med særlige behov (f.eks. håndtering af fast medicin til børn, der ikke selv kan administrere dette, og involvering af de sociale myndigheder i misbrugsproblemer)
- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Samarbejde om børnene
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Brugertilfredshed

### Andet

- Sikkerhed (legepladser, idræt, ekskursioner mv.)
- Rygning
- Madordning (folkeskolelovens § 44, stk. 9)
- Betaling for undervisningsmidler

## 4.10. Dagtilbud

### Retsgrundlaget

De centrale regler for besøg i dagtilbud er:

- EMRK, især artikel 8
- FN's Børnekonvention, især artikel 12 og 16
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 7
- Dagtilbudsloven (lovbekendtgørelse nr. 668 af 17. juni 2011 om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge med senere ændringer)
- Dagtilbudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 868 af 24. juni 2011 om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge som ændret ved bekendtgørelse nr. 523 af 6. juni 2012)
- Anstaltsbetragtninger
- Vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud (vejledning nr. 31 af 6. maj 2009 som ændret ved vejledning nr. 9 af 29. januar 2010)

### Fokusområder

Under besøg i dagtilbud er der fokus på

- Relationer

### Tjekspørgsmål

*Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:*

- Sammensætning af børnegruppen (alder, køn, etnicitet, børn med særlige behov)
- Normeringer, herunder særligt uddannet personale til børn med særlige behov
- Ejerforhold (offentlig/selvejende/privat)
- Pædagogisk læreplan og opfølgning i førskoleinstitutioner (dagtilbudslovens § 8, stk. 1 og 2, og § 9)
- Børnemiljøvurdering i fritidshjem (dagtilbudslovens § 46 og 47)
- Eventuelle rapporter fra den centrale evaluerings- og rådgiverfunktion (dagtilbudslovens § 18)
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser dagtilbuddet har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer dagtilbuddet har i året
- Brugen af vikarer

*Under besøget kan fokusområderne belyses ved at bede om oplysninger om følgende:*

#### *Relationer*

##### Forældresamarbejde

- Forældrebestyrelse
- Sprogproblemer/tolkebistand
- Børn af forældre, der er i konflikt
- Håndtering af bekymringsindberetninger

#### *Andre mulige emner*

##### Bygningsmæssige forhold

- Opført/indviet, brand- og røgalarmer og sikkerhed i øvrigt
- Stuer
- Toiletforhold
- Aktivitetsrum
- Andre fællesarealer
- Udearealer (legepladser, sikkerhed, opsyn mv.)

##### Børnesammensætning

- Etnicitet (sprogvurdering og -stimulering, dagtilbudslovens § 15)
- Opmærksomhed på børn med særlige behov i øvrigt (bekymringsindberetninger)

##### Personale

- Uddannede, uuddannede, vikarer
- Børneattester
- Personaleomsætning
- Sygdom
- Personalepolitik (efteruddannelse, medarbejderudviklingssamtaler)

##### Pædagogik

- Inddragelse af børnene (dagtilbudslovens § 7, stk. 4, § 45, stk. 4, og § 65)

##### Sundhedsmæssige forhold

- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Børn med særlige behov

- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Brugertilfredshed
- Samarbejde med sundhedsplejerske

#### Madordninger

---

- Institutionsordning/forældreordning (dagtilbudslovens §§ 16 a, 16 b, 17 og 51)

#### 4.11. Asylcentre

##### Retsgrundlag

De centrale regler for besøg på asylcentre er:

- EMRK, især artikel 2, 3, 5, 8, 9, 10 og 14 samt tillægsprotokol 1, artikel 2 og tillægsprotokol 4, artikel 2
- EU's Charter om grundlæggende rettigheder, især artikel 2, 4, 6, 7, 10, 11, 14 og 21
- FN's børnekonvention, især artikel 2, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 19, 22, 24, 28 og 37
- FN's torturkonvention, især artikel 2 og 16
- FN's flygtningekonvention
- FN's handicapkonvention, især artikel 14 og 15
- Udlændingeloven, især §§ 36, 42 a og 42 c-g
- Kontrakt mellem Udlændingestyrelsen og Røde Kors eller en kommune (se bilag 9 i kontrakten med gældende retningslinjer og forskrifter)

##### Fokusområder

Under besøg på asylcentre er der fokus på

- Magtanvendelse
- Sundhedsmæssige forhold
- Relationer

##### Tjekspørgsmål

Fokusområderne kan undersøges ved at indhente følgende oplysninger før besøget:

- Kontrakt med beboer
- Sammensætning (alder, køn, funktionsniveau, etnisk baggrund, starttidspunkt for ophold)
- En oversigt over stedets personaleforhold (antal medarbejdere, personalegrupper, deres uddannelse og deres anciennitet), hvis en sådan foreligger
- Tidligere tilsynsrapporter

En kort redegørelse (samlet maksimalt på to sider) for:

- Hvordan centret forebygger, at beboerne kommer i umenneskelige eller nedværdigende situationer
- Hvilke væsentlige, problematiske hændelser centret har oplevet inden for det seneste år
- Hvilke faglige (ikke økonomi) hovedudfordringer centret har i året
- Hvordan beboernes adgang til lægebetjening er tilrettelagt
- Brugen af vikarer

*Oplysninger som indhentes under besøget for at belyse fokusområderne:*

#### Magtanvendelse

- Registrering, indberetning og evaluering
- Problemer (omsorg, pædagogik mv.)
- Personalets kendskab til regler og retningslinjer
- Typiske tilfælde med brug af magt

#### *Sundhedsmæssige forhold*

- Lægebemanding og erfaring
- Bemanding med andet sundhedspersonale
- Kontinuitet i behandlingen (through care)
- Adgang til læge/speciallæge/tandlæge/psykolog mv.
- Medicinordination og -administration
- Journalføring og øvrig dokumentation
- Interne behandlingstilbud
- Sygdomsstatistik og forebyggelse
- Samarbejde om beboerne
- Magt- og tvangsanvendelse
- Beboere med særlige behov
- Vold (registrering og forebyggelse)
- Selvmordsforsøg (registrering og forebyggelse)
- Hygiejne i institutionen
- Kost, motion, sundhedsfremmende forhold
- Beboertilfredshed

#### *Relationer*

Forholdet mellem beboere og ansatte samt beboerne imellem

- Forholdet mellem beboere og ansatte
- Voldelig eller aggressiv optræden (over for personale, fremmede, andre beboere)
- Forholdet mellem beboerne
- Forholdet til personalet/kontaktperson (hjem kontra arbejdsplads, respekt)
- Politianmeldelse ved vold
- Forskelsbehandling
- Konflikter
- Behandling af klager
- Håndtering af særlige behov, herunder handicap og psykisk sygdom
- Håndtering af stærke og svage beboere

- Bankes der på en beboers dør, før en ansat går ind
- Information ved ankomst
- Tonen mellem ansatte og beboere
- Hvad gør asylcentret, hvis en beboer har f.eks. en fysisk skade ved ankomst eller får en sådan i asylcentret
- Får beboerne hjælp til at få skrevet f.eks. klager og i givet fald hvordan
- Tolkning
- Efteruddannelse, herunder f.eks. i omgang med personer med særlige behov, herunder psykisk sygdom
- Håndtering af selvmordsforsøg og selvmordstruede

Forholdet de ansatte imellem samt til pårørende/netværk og lokalsamfundet

- Kontakt til og inddragelse af pårørende
- Konflikter og samarbejde

*Asylcentre, hvor børn og unge opholder sig:*

- Børnefamilier
- Pasning og aktiviteter for børn og unge
- Inddragelse af børn og unge
- Kontakt til forældre
- Undervisning mv.
- Omsorgstruede børn
- Uledsagede børn

*Andre mulige emner*

- Bygningsmæssige forhold, herunder beboerværelser, toilet- og badeforhold, opholds- og fritidsrum, køkken, rygeområder, udendørsarealer, vedligeholdelsesstand, rengøringsstandard og hygiejne
- Beskæftigelse og fritid
- Alkohol og narkotika
- Beboerindflydelse
- Seksuel adfærd (rådgivning, vejledning, konflikter)
- Opbevaring af rengøringsmidler
- Vikarordning og tilkaldeordning på centre med beboere med særlige behov og børn
- Personalepolitik (uddannelsespolitik, sygefravær i forbindelse med vold mv.)
- Brandsikkerhed og beredskabsplan
- Tilsynsordning

- Beboernes økonomiske forhold
- Flytning mellem centre



#### **4.12. Andre institutionstyper**

De fokusområder og tjekspørgsmål, der er nævnt ovenfor, knytter sig til institutionstyper, som typisk besøges af ombudsmanden.

Der findes imidlertid mange andre institutionstyper, hvor ombudsmanden kan komme på tilsynsbesøg. Det drejer sig f.eks. om sygehuse, gymnasieskoler, erhvervsskoler, professionsskoler og universiteter. Ombudsmanden har valgt ikke at udarbejde fokusområder og tjekspørgsmål for disse yderligere institutionstyper. Hvis ombudsmanden vælger at besøge en institutionstype, som der ikke allerede er lavet fokusområder og tjekspørgsmål for, vil ombudsmanden undersøge sit bedømmelsesgrundlag før besøget og gennemføre besøget med inspiration i de allerede udarbejdede fokusområder og tjekspørgsmål.

---

## 5. Tilrettelæggelse og gennemførelse af tilsynsbesøg

### 5.1. Tilrettelæggelse

Der udarbejdes en fælles besøgsplan for alle ombudsmandens tilsynsbesøg for et år ad gangen. Der skal være plads til spontane besøg i besøgsplanen. For så vidt angår OPCAT-tilsynsbesøg forelægges planen for DIGNITY Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder. På områder, hvor administrativ frihedsberøvelse finder sted, koordinerer ombudsmanden planen med Folketingets § 71, stk. 7-tilsyn. Der kan desuden ske koordination med borgerrådgiverne. Når ombudsmanden udarbejder besøgsplan, inddrager han også de henvendelser, hvori f.eks. brugere af institutioner eller (tidligere) ansatte opfordrer ham til at besøge bestemte institutioner.

Før ombudsmanden udarbejder besøgsplanen, vælger ombudsmanden – i samarbejde med DIGNITY Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder for så vidt angår OPCAT-tilsynsbesøg – hvilke temaer han vil søge at belyse gennem årets besøg. Temaerne kan f.eks. være kvinder i fængsel eller børn og unge, som er frihedsberøvet. Formålet med at vælge sådanne temaer er bl.a. at udnytte resurserne bedst muligt, at drage sammenligninger på tværs og at indhøste erfaringer også om praksis, herunder bedste praksis, på de enkelte områder. Størstedelen af årets tilsynsbesøg finder sted inden for de temaer, som ombudsmanden har valgt for det pågældende år. Der vil dog normalt også være besøg hvert år, som falder uden for de valgte temaer.

Tilsynsbesøgene varsles som udgangspunkt for institutionen og den overordnede myndighed eller 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. Varsling sker normalt 4-6 uger, før tilsynsbesøget finder sted. I særlige tilfælde, navnlig ved OPCAT-tilsynsbesøg, kan et tilsynsbesøg finde sted uden varsel. Over for den pågældende institution sker varslings som udgangspunkt telefonisk med henblik på at fastsætte et tidspunkt for besøget og afklaring af eventuelle spørgsmål. Telefonsamtalen følges op af et brev til institutionen. Der sendes samtidig et orienterende varslingsbrev til den overordnede myndighed eller tilsynsmyndigheden vedlagt en kopi af brevet til institutionen.

Inden varslingen af de enkelte besøg indhenter besøgsholdet selv relevante oplysninger om den pågældende institution på institutionens hjemmeside mv. Er der tale om en institution, som ombudsmanden tidligere har inspiceret, gennemgås desuden rapporten fra den tidligere inspektion. Rapporter fra Torturkomitéen inddrages også. Desuden undersøger ombudsmanden, om han tidligere har modtaget klager eller andre henvendelser om institutionen. Hvis ombudsmanden inden besøget får besked om, at

en bestemt person gerne vil tale med ham under besøget, undersøger ombudsmanden tillige, om personen tidligere har skrevet til ham.

I brevet til institutionen orienterer besøgsholdet om baggrunden for og formålet med tilsynsbesøget. Medmindre valget af den pågældende institution er konkret begrundet, orienteres tillige om, at dette ikke er tilfældet, men at tilsynsbesøget er et led i Folketingets Ombudsmands almindelige virksomhed om tilsynsbesøg. Institutionen gøres samtidig opmærksom på, at det er muligt at læse mere om ombudsmandens tilsynsbesøg på Folketingets Ombudsmands hjemmeside. Besøgsholdet kommer med et forslag til program for tilsynsbesøget og beder institutionen om at gøre institutionens brugere og personale bekendt med tilsynsbesøget. Til brug for orienteringen af brugere vedlægges/vedhæftes et opslag, hvori brugerne samtidig gøres bekendt med muligheden for under tilsynsbesøget at tale med besøgsholdet.

Besøgsholdet beder i brevet også institutionen om at indsende en række oplysninger forud for tilsynsbesøget. Formålet er, at besøgsholdet forud for besøget har kendskab til institutionens forhold, herunder f.eks. til institutionens brug af magtanvendelse. Der ved kan besøgsholdet bedre fokusere på de forhold, der er særligt relevante på den enkelte institution.

For så vidt angår institutioner under serviceloven indhentes de seneste rapporter fra driftstilsynet og eventuelt fra embedslægen. Efter en konkret vurdering indhentes også rapporter fra andre tilsynsmyndigheder mv.

Som udgangspunkt beder ombudsmanden om samme oplysninger på alle ligeartede 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 tilsynsbesøgene indsamles f.eks. statistiske oplysninger, ligesom besøgsholdet kan gennemgå journaler og bede om kopi af bestemte sagsakter. Diverse informationer på institutionernes hjemmeside inddrages også. Arbejdet retter sig endvidere mod de retlige rammer for behandlingen af brugerne.

## **5.2. Gennemførelse**

Tilsynsbesøg gennemføres normalt af to jurister, men andre medarbejdergrupper kan dog også deltage. Ved OPCAT-tilsynsbesøg deltager desuden normalt en læge fra DIGNITY Dansk Institut mod Tortur, ligesom Institut for Menneskerettigheder i relevant omfang deltager i disse besøg. Ved børnetilsynsbesøg deltager normalt en børnesag-

kyndig. Andre end chefer kan efter omstændighederne lede besøg. Enkelte tilsynsbesøg ledes af direktøren eller af ombudsmanden selv.

Tilsynsbesøgets forløb er naturligvis afhængigt af, hvad det er for en institution, der inspiceres, og om der er tale om et institutionsspecifikt tilsynsbesøg, et OPCAT-tilsynsbesøg eller et tilsynsbesøg på børneområdet – eller eventuelt en kombination.

Dialog spiller en stor rolle i besøgene. Besøgsholdet lægger under sine tilsynsbesøg vægt på at tale med alle personer, der kan belyse forholdene på institutionen. I praksis taler besøgsholdet under tilsynsbesøg navnlig med ledelsen, de ansatte, sundhedsfagligt personale og brugerne, herunder med repræsentanter for brugerne, hvis sådanne findes. Samtaler med brugere, ansatte og sundhedspersonale foregår typisk uden, at ledelsen er til stede. Besøgsholdet taler derudover eventuelt også med (repræsentanter for) pårørende. Besøgsholdet sørger for at få samtykke fra f.eks. brugerne, hvis oplysninger fra samtalerne bringes videre til ledelsen.

Besøgsholdet foretager også en rundgang på (dele af) institutionen. Rundgangen giver besøgsholdet mulighed for at vurdere, om de fysiske rammer for brugernes ophold er acceptable ud fra mere almenmenneskelige og humanitære synspunkter. Rundgangen giver desuden indtryk af stemningen og dagligdagen i institutionen. Der kan eventuelt tages fotos til støtte for hukommelsen og eventuelt også til brug for dokumentation af de fysiske forhold.

Et tilsynsbesøg indledes normalt med et møde med ledelsen og repræsentanter for personalet. Drøftelsen på mødet tager normalt udgangspunkt i fokusområderne og det materiale, som besøgsholdet har indhentet før besøget. F.eks. bliver tonen på institutionen normalt drøftet. Konkrete hændelser på institutionen kan også blive drøftet. Der spørges normalt også til andre forhold, der ikke er omfattet af fokusområderne. Den indledende drøftelse med ledelsen bør normalt også omfatte oplysninger om ledelsens opfattelse af institutionens målsætning og om de behandlingsmæssige principper og metoder, der følges på institutionen.

Dernæst foretages normalt rundgang på institutionen og herefter samtaler med ansatte, sundhedspersonale og brugerne, herunder eventuelle repræsentanter for brugerne. Under rundgangen stiller besøgsholdet ofte flere spørgsmål og taler også ofte med f.eks. de ansatte og brugerne, som holdet møder. De oplysninger og erfaringer, som besøgsholdene får på denne måde, bliver sammen med besøgsholdets observationer brugt på flere måder.

Tilsynet afsluttes med en samtale med ledelsen og eventuelle personalerepræsentanter. Under denne samtale viderebringer besøgsholdet relevant information til ledelsen. Det kan f.eks. være konkrete klager eller ønsker fra brugerne. Nogle spørgsmål søges nærmere belyst og afklares måske med det samme. Andre spørgsmål inddrages i det videre arbejde i tilsynsbesøgssagen.

Besøgsholdet giver også ledelsen en mundtlig og umiddelbar tilbagemelding på besøget om de overvejelser, som besøgsholdet har gjort sig på stedet.

På mødet kan der også være drøftelse 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 f.eks. anbefalinger eller andre bemærkninger til institutionen og de ansvarlige myndigheder.

De fleste anbefalinger og bemærkninger vil ofte kunne gives mundtligt på det afsluttende møde.

Besøgsholdet kan på det afsluttende møde også blot nævne forhold, som holdet er blevet opmærksom på under besøget. Der kan f.eks. være tale om, hvordan myndigheden registrerer vold og trusler.

Ved tilsynsbesøg på kriminalforsorgens område, hvor alle institutioner har været inspiceret tidligere, kan tilsynsbesøget eventuelt foregå på en anden (mere begrænset) måde, f.eks. sådan, at der kun sker besigtigelse af bygningsmæssige forhold, hvis samtalerne eller det generelle materiale giver anledning hertil.

### **5.3. Samarbejde med andre tilsynsmyndigheder**

En lang række andre myndigheder fører tilsyn med de institutioner, hvor ombudsmanden gennemfører tilsynsbesøg. Det drejer sig bl.a. om Folketingets § 71, stk. 7-tilsyn, kommunernes tilsyn med de børn og unge, som de har anbragt i institution, kommuners og regioners tilsyn med driften af institutioner på det sociale område, kommunale brand- og byggemyndigheder, Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen, Social- og Integrationsministeriet, de sociale nævn, Ankestyrelsen, embedslægerne og Socialstyrelsens tilsyn med tilbudsportalen.

Ombudsmanden påser alle forhold, der er omfattet af ombudsmandens kompetence, værdigrundlag og målsætninger samt fokusområder mv., uanset at andre tilsynsmyndigheder også påser disse forhold. Samtidig er det klart, at ombudsmanden samar-

bejder med andre tilsynsmyndigheder, at disse tilsynsmyndigheder normalt vil være omfattet af ombudsmandens kompetence, og at ombudsmanden som udgangspunkt ikke undersøger konkrete forhold, som allerede er under behandling hos en anden myndighed.

## 6. Opfølgning

### 6.1. Rapportering

Hvis tilsynsbesøget ikke giver anledning til henstillinger, kritik, anbefalinger eller andre skriftlige bemærkninger, afslutter ombudsmanden sagen med et notat på sagen om centrale forhold og et kort afsluttende brev til myndighederne, der indeholder en beskrivelse af tilsynsbesøget og ombudsmandens vurdering af forholdene. Institutionen bliver bedt om at gøre brugerne bekendt med indholdet af dette brev. Anbefalinger og bemærkninger, der er givet mundtligt på det afsluttende møde, og som de ansvarlige myndigheder oplyser, at de er enige i og vil følge, vil normalt ikke blive gengivet i det afsluttende brev om tilsynsbesøget, men kun i notatet herom.

I nogle tilfælde finder en problemstilling ikke sin løsning under besøget. Det sker, at ombudsmanden i disse tilfælde efter besøget finder det formålstjenligt at ringe til institutionen og spørge til, hvad institutionen har foretaget sig – eller vil foretage sig – for at løse problemet. Hvis problemstillingen bliver løst gennem en sådan telefonisk kontakt, vil ombudsmanden normalt ikke have grundlag for at komme med skriftlige bemærkninger over for de ansvarlige myndigheder. Derimod vil ombudsmanden i mange tilfælde nævne den løsning, der er fundet på problemet, i sit afsluttende brev til institutionen.

Hvis tilsynsbesøget giver anledning til at overveje henstillinger, kritik, anbefalinger eller andre skriftlige bemærkninger, vil ombudsmanden bede myndighederne om en skriftlig udtalelse, før han tager stilling til, om der er grundlag for, at han kommer med henstillinger, kritik, anbefalinger eller andre skriftlige bemærkninger. Når myndighedernes svar foreligger, udarbejdes der en rapport eller et brev til myndighederne. Institutionen bliver bedt om at gøre brugerne bekendt med indholdet af brevet til institutionen.

Ombudsmanden afrapporterer om sine tilsynsbesøg og underretter Folketinget og relevante internationale organer.

### 6.2. Anden opfølgning

Når sagen om tilsynsbesøget er afsluttet, vil ombudsmanden følge op på sagen, hvis dette efter en konkret vurdering må anses for relevant.

Ombudsmanden afgør konkret, hvem han vil rette sin opfølgning mod. I nogle tilfælde er det mest hensigtsmæssigt at følge op i forhold til den enkelte institution og/eller tilsynsmyndigheden, f.eks. når der er tale om forhold, der alene angår den pågældende institution. I andre tilfælde giver det bedre mening at følge op i forhold til den overord-

nede myndighed på området. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis der er tale om strukturelle problemstillinger med betydning for en eller flere institutionstyper.

Opfølgningen kan ske på flere forskellige måder, og også her afgør ombudsmanden konkret, hvordan det skal ske i de forskellige besøgssager.

Eksempelvis kan besøgsholdene gennem tilsynsbesøg blive opmærksomme på problemstillinger, som der bagefter arbejdes videre med ved nye tilsynsbesøg. Der kan være tale om nye besøg i andre institutioner eller institutionstyper eller opfølgingsbesøg i samme institution. Ved afslutningen af et tilsynsbesøg vurderer ombudsmanden således f.eks., om der inden for kortere tid er grund til at komme på genbesøg i institutionen.

Oplysninger, som ombudsmanden modtager som led i tilsynsbesøg, kan desuden danne grundlag for, at ombudsmanden rejser en sag på sit eget initiativ. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er tale om generelle problemstillinger, der ikke kun vedrører den konkrete institution.

I nogle tilfælde inviterer ombudsmanden den overordnede centrale myndighed til et møde, hvor myndigheden og ombudsmanden drøfter relevante problemstillinger. F.eks. holder ombudsmanden i samarbejde med DIGNITY Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder med jævne mellemrum sådanne møder med Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ombudsmanden kan også på ad hoc-basis invitere en overordnet myndighed til et møde om en generel problemstilling, hvis f.eks. en række besøg på ligeartede institutioner viser, at der måske kan rejses tvivl om en bestemt udbredt praksis på området.

Samtalerne med brugerne under besøget kan omfatte både generelle forhold og de pågældendes egne forhold. Hvis der rejses spørgsmål under samtalerne med institutionens brugere mfl., herunder repræsentanter for brugerne, modtager de pågældende som udgangspunkt ikke skriftligt svar efter tilsynsbesøget på de spørgsmål, som de har rejst, og de gøres bekendt hermed under samtalen. Hvis brugerne under samtalerne klager over den behandling, som de selv er udsat for, opretter ombudsmanden eventuelt konkrete sager, der behandles som almindelige klagesager.



København, den 15. januar 2013



Jørgen Steen Sørensen

---