



2017-13

Manglende hjemmel til på sikrede institutioner at vaske de unges tøj for at ødelægge ulovlige stoffer

I forbindelse med et tilsynsbesøg på en sikret institution blev ombudsmandens besøgshold opmærksom på, at institutionen som en fast praksis vaskede alt de unges tøj, når de ankom til institutionen. Baggrunden for dette var bl.a., at institutionen på den måde kunne forringe eller ødelægge eventuelle ulovlige stoffer gemt i tøjet.

I en udtalelse om sagen redegjorde ombudsmanden for, hvornår og på hvilken måde sikrede institutioner efter reglerne kan anvende magt og andre tvangsindgreb. Ombudsmanden mente ikke, at der var hjemmel i lov eller bekendtgørelse til den beskrevne ordning med aflevering og vask af tøj. Desuden anførte han, at det må anses for meget tvivlsomt, om et sådant tvangsindgreb kan have hjemmel i den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsbetragtninger. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at lovgivningsmagten i forbindelse med vedtagelsen af voksenansvarsloven havde valgt ikke at følge en anbefaling fra det lovforberedende udvalg om at udvide de sikrede institutioners adgang til at undersøge den unges person til også at omfatte "gennem søgning af barnets eller den unges tøj".

Derimod anså ombudsmanden institutionens praksis med hensyn til aflevering af overtøj ved ankomsten og forbud mod brug af udendørs fodtøj indenfor for at have støtte i anstaltsbetragtninger.

Ombudsmanden henstillede til institutionen snarest at bringe ordningen med vask af tøj til ophør.

(Sag nr. 16/01277)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

10. maj 2017

Forvaltningsret
12.1 – 12.2

Almindelige emner
11.1

Ombudsmandens udtalelse

1. De relevante regler

1.1. Serviceloven

Reguleringen af forholdene for beboere på sikrede institutioner var ved besøget primært indeholdt i lov om social service (den dagældende lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014).

Lovens kapitel 24 indeholdt regler om magtanvendelse i forhold til børn og unge.

Lovens § 123 a indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 123 a. En sikret afdeling kan undersøge, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt i afdelingen, har i sin besiddelse i sit opholdsrum, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes eller sikkerhedshensyn iagttages,

- 1) når barnet eller den unge anbringes på en sikret afdeling,
- 2) før og efter besøg og
- 3) før og efter fravær fra den sikrede afdeling.

Stk. 2. På døgninstitutioner, herunder sikrede afdelinger, delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, samt opholdssteder kan anbringelsesstedets leder eller den, der bemyndiges dertil, træffe bestemmelse om at foretage en undersøgelse af barnets eller den unges person eller opholdsrum, hvis der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, hvor besiddelsen medfører, at ordensbestemmelser ikke kan overholdes, eller at sikkerhedshensyn ikke kan iagttages.

...

Stk. 6. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan træffe bestemmelse om tilbageholdelse af effekter, der findes i barnets eller den unges besiddelse, hvis det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn.”

Ved lov nr. 577 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service blev det i stk. 1, 2 og 6 indsat, at indgrebene kunne ske uden retskendelse.

§ 123 a blev ved lov nr. 647 af 8. juni 2016 (lovens § 1, nr. 23) ophævet med virkning fra 1. januar 2017.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

1.2. Magtanvendelsesbekendtgørelsen

Socialministeriet havde i magtanvendelsesbekendtgørelsen (senest bekendtgørelse nr. 186 af 20. februar 2015) fastsat nærmere regler om anvendelse af magt og tvangsindgreb over for børn og unge. I bekendtgørelsens §§ 14, 20-24 og 27 var der regler om isolation, undersøgelse af opholdsrum og undersøgelse af personer på sikrede afdelinger.

§§ 21 og 22 havde følgende indhold:

”§ 21. En sikret afdeling kan undersøge, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt i afdelingen, har i sin besiddelse i sit opholdsrum, jf. lovens § 123 a, stk. 1, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes eller sikkerhedshensyn iagttages:

- 1) når barnet eller den unge anbringes på en sikret afdeling,
- 2) før og efter besøg og
- 3) før og efter fravær fra den sikrede afdeling.”

”§ 22. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan træffe bestemmelse om at foretage en undersøgelse af barnets eller den unges person eller opholdsrum, jf. lovens § 123 a, stk. 2, hvis der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, hvor besiddelsen medfører, at ordensbestemmelser ikke kan overholdes eller at sikkerhedshensyn ikke kan iagttages.

Stk. 2. Disse bestemte grunde efter stk. 1 kan være, at barnet eller den unge virker påvirket af euforiserende stoffer eller alkohol, at der mangler skarpe genstande i institutionens køkken eller værksted, eller at der af institutionens personale i øvrigt er gjort observationer, der gør det nærliggende for institutionens leder, eller den der bemyndiges dertil at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter i strid med ordensreglementet eller som kan udgøre en fare for den unge selv eller andre.”

Da tilsynsbesøget fandt sted, gjaldt bekendtgørelse nr. 18 af 15. januar 2013, som indeholdt samme bestemmelser.

1.3. Lov om voksenansvar

Serviceovens regler om magtanvendelse over for børn og unge er med virkning fra 1. januar 2017 afløst af regler i lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge (lov nr. 619 af 8. juni 2016).

§ 16 i denne lov har følgende indhold:

”§ 16. Lederen af et anbringelsessted efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i lov om social service eller den, der bemyndiges dertil, kan uden retskendelse beslutte, at der skal foretages en undersøgelse af et anbragt barn el-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ler en ungs person eller opholdsrum, hvis der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, og besiddelsen medfører, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan iagttages, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Ud over tilfælde nævnt i stk. 1 kan lederen af en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling efter § 66, stk. 1, nr. 6, i lov om social service, eller den, der bemyndiges dertil, uden retskendelse beslutte, at der skal foretages undersøgelse af, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt i afdelingen eller på døgninstitutionen, har i sin besiddelse på sin person eller i sit opholdsrum, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn iagttages.

Stk. 3. Undersøgelse efter stk. 2 kan foretages, når barnet eller den unge anbringes på en sikret døgninstitution, eller en særligt sikret afdeling, før og efter besøg og før og efter fravær fra den sikrede døgninstitution eller særligt sikret afdeling.

Stk. 4. Lederen af et anbringelsessted efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i lov om social service eller den, der bemyndiges dertil, kan uden retskendelse beslutte at tage effekter, der findes i barnets eller den unges besiddelse, i bevaring, hvis det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn.

Stk. 5. Social- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af en undersøgelse af barnets eller den unges person eller opholdsrum samt effekter taget i bevaring i forbindelse hermed.”

Under lovforslagets behandling i Folketinget stillede Folketingets Social- og Indenrigsudvalg bl.a. nedenstående spørgsmål til ministeren, der blev besvaret således:

”Spørgsmål nr. 2:

Vil ministeren redegøre for, i hvilke situationer det vil være rimeligt at kropsvisitere børn og unge på sikrede institutioner, uden at der foreligger en konkret mistanke?

Svar:

Med lovforslaget vil undersøgelse af børn og unge anbragt på en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling kunne foretages, når barnet eller den unge anbringes samt før og efter besøg eller fravær fra institutionen eller afdelingen.

Adgangen til at undersøge et barn eller en ungs person er altså på sikrede døgninstitutioner eller særligt sikrede afdelinger udvidet i forhold til den almindelige adgang på alle opholdssteder og døgninstitutioner. Således vil undersøgelsen her også kunne gennemføres på en række nærmere fastsatte tidspunkter uden at der er konkret mistanke om, at

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, der medfører risiko for, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan iagttages. Opremsningen af situationer, hvori personalet på den sikrede døgninstitution eller den særligt sikrede afdeling kan undersøge barnet eller den unges person uden konkret mistanke, er udtømmende. Det er endvidere et krav, at undersøgelsen af, hvilke effekter et barn eller en ung har i sin besiddelse på sin person, er nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn kan iagttages.

Sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger rummer i dag primært unge, som ved dommerkendelse er anbragt i varetægtssurrogat, eller som har fået en dom om ubetinget frihedsstraf. Der er derfor på disse institutioner og afdelinger et øget behov for at kunne påse, at de unge ikke er i besiddelse af ulovlige effekter.

Det er væsentligt for indsatsen over for de anbragte børn og unge, at institutionerne og afdelingerne kan opretholde trygheden og sikkerheden for de anbragte børn og unge samt personalet. Det er derfor afgørende, at der på de sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger er mulighed for at sikre, at de anbragte børn og unge ikke er i besiddelse af ulovlige genstande såsom euforiserende stoffer, våben og andre ting, der er til fare for de øvrige anbragte børn og unge samt personalet.”

Bestemmelsen i § 16, stk. 2 og 3 (indtil 1. januar 2017 servicelovens § 123 a, stk. 1), udvider på sikrede institutioner og særligt sikrede afdelinger adgangen til at foretage undersøgelse af et barns eller en ungs person, i forhold til hvad der gælder på almindelige institutioner.

Der kan således foretages undersøgelse af, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt på en sikret døgninstitution eller i en særligt sikret afdeling, har i sin besiddelse på sin person eller i sit opholdsrum ”ved anbringelsen, før og efter besøg og før og efter fravær”, uden at der foreligger bestemte grunde hertil. Undersøgelsen skal dog være nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn iagttages.

Det fremgår af den nævnte besvarelse af spørgsmål nr. 2, at der med § 16 gøres udtømmende op med, i hvilke situationer man kan foretage disse undersøgelser.

Dette fremgår tillige af pkt. 115 i Børne- og Socialministeriets vejledning om voksenansvarsloven, der er gengivet nedenfor i pkt. 1.5.

1.4. Bekendtgørelse om voksenansvar

Magtanvendelsesbekendtgørelsen blev med virkning fra den 1. januar 2017 ophævet og afløst af bekendtgørelse nr. 1707 af 20. december 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge.

§ 16, stk. 1, i denne bekendtgørelse har følgende indhold:

”§ 16. På anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i lov om social service, kan lederen, eller den der bemyndiges dertil, uden retskendelse beslutte, at der skal foretages en undersøgelse af barnet eller den unges person eller opholdsrum, jf. § 16, stk. 1, i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge, hvis der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, og besiddelsen medfører, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan iagttages, jf. dog lov om voksenansvar for anbragte børn og unge § 16, stk. 2 og 3, om undersøgelse af person og opholdsrum i forbindelse med anbringelse på en sikret døgninstitution, før og efter besøg samt før og efter fravær.”

1.5. Vejledninger om magtanvendelse

I vejledning nr. 9293 af 23. maj 2013 om magtanvendelse og andre indgreb over for børn og unge uddybede og præciserede (det daværende) Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold indholdet af reglerne om magtanvendelse i serviceloven. I pkt. 36 var der anført følgende:

”36. Ifølge servicelovens § 123 a, stk. 1, kan der på sikrede og særligt sikrede afdelinger foretages undersøgelse af barnets eller den unges opholdsrum for effekter, når barnet eller den unge anbringes, før og efter besøg samt før og efter fravær. Undersøgelsen kan finde sted, hvis det anses for nødvendigt for at sikre ordensbestemmelserne eller sikkerhedshensyn. Barnet eller den unge har ret til, inden undersøgelsen foretages, at få oplyst årsagen til undersøgelsen, medmindre særlige omstændigheder taler imod dette, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 25, stk. 3.

En undersøgelse ved anbringelse, besøg og fravær forudsætter ikke, at der skal være begrundet mistanke i forbindelse med undersøgelsen.”

Fra 1. januar 2017 gælder vejledning nr. 10370 af 21. december 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge. Pkt. 115 i vejledningen har følgende indhold:

”115. Efter voksenansvarslovens § 16, stk. 2, kan lederen af en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 6, eller den der bemyndiges dertil, uden retskendelse beslutte, at der skal foretages undersøgelse af, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt i afdelingen eller på den sikrede døgninstitution, har i sin

besiddelse på sin person eller i sit opholdsrum, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn iagttages.

Efter voksenansvarslovens § 16, stk. 3, kan undersøgelse efter stk. 2 foretages, når barnet eller den unge anbringes på en sikret døgninstitution, eller en særligt sikret afdeling, før og efter besøg og før og efter fravær fra den sikrede døgninstitution eller den særligt sikrede afdeling. Oprensningen af situationer, hvori den sikrede døgninstitution eller særligt sikrede afdeling kan undersøge barnets eller den unges person eller opholdsrum uden særlige grunde, er udtømmende. Bestemmelsen kan således ikke anvendes i andre situationer end de nævnte.

Adgangen til at undersøge barnet eller den unges opholdsrum og person er således udvidet på sikrede døgninstitutioner samt særligt sikrede afdelinger i forhold til den almindelige adgang efter voksenansvarslovens § 16, stk. 1. Undersøgelsen kan gennemføres på en række nærmere fastsatte tidspunkter, uden at der er konkret mistanke om, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, der kan betyde, at ordensbestemmelserne ikke kan overholdes. Det er dog et krav, at undersøgelsen er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelserne på anbringelsesstedet overholdes eller sikkerhedshensyn iagttages.”

1.6. Betænkning fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge

Voksenansvarsloven bygger på anbefalinger i betænkning nr. 1551/2015 fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge.

Udvalget anbefalede på døgninstitutioner omfattet af § 66, stk. 1, nr. 6, i serviceloven at udvide personalets adgang til at undersøge barnets eller den unges person til også at omfatte ”gennemøgning af barnets eller den unges tøj”, se betænkningen, s. 15 og 119.

Denne anbefaling er hverken med i den endelige lov om voksenansvar, i bekendtgørelsen om voksenansvar eller omtalt i vejledningen om voksenansvar.

1.7. Anstaltsbetragtninger

Det er almindeligt antaget, at ledelsen af en institution uden hjemmel i lov eller anordning kan fastsætte konkrete eller generelle bestemmelser for institutionens brugere – herunder ordensforskrifter – som har til formål at sikre institutionens overordnede funktion, f.eks. ro og orden. Man siger, at beslutningerne eller forskrifterne har hjemmel i anstaltsforholdet.

På hospitaler, plejehjem, dagcentre, daginstitutioner, skoler, universiteter, døgninstitutioner mv. kan ledelsen således på ulovbestemt grundlag fastsætte

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

en række bestemmelser i forhold til de borgere, som opholder sig på institutionen. Jeg kan henvise til Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 5. udgave (2013), s. 53 og s. 60, Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 208 ff., Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f., Hanne Hartoft, Magtanvendelse over for anbragte børn og unge (2016), s. 411 ff., Eva Naur Jensen, Magtanvendelse over for voksne (2015), s. 173 ff., og betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, s. 55.

Domstolene har taget stilling til sager om anstaltsforhold i f.eks. Ugeskrift for Retsvæsen 1988.731 Ø, 2001.83 H og 2010.987 V. Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff., for 1978, s. 369 ff., for 1988, s. 221 ff., for 2003, s. 248 ff., for 2004, s. 498 ff., for 2007, s. 445, sag 2010 20-7, sag 2013-24, sag 2014-5, sag 2015-40 og sag 2016-32. Sagerne fra 1988-2016 er alle offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Det er antaget, at borgernes friheds- og menneskerettigheder kan medføre begrænsninger i, hvordan forvaltningen ud fra anstaltsforholdet kan regulere borgernes forhold. Jeg henviser til Bente Mundt og Karsten Loiborg, "Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, s. 29 ff., offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. Se om problemstillingen også Jørn Vestergaard, "Magtanvendelse i folkeskolen – den juridiske ramme" i Festskrift til Jónatan Tórmundsson (2007), s. 570.

Det må i almindelighed have formodningen imod sig, at der som følge af anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i brugerens forhold, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 2009 20-3, også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

2. Min vurdering af, om der er fornøden hjemmel

2.1. Låsning af døren til de unges værelse

Jeg er enig med Koglen og Region Midtjylland i, at der hverken var hjemmel i § 123 eller § 123 a i lov om social service til at låse de tre unge inde på deres værelse i forbindelse med anvendelse af fysisk magt.

Jeg har noteret mig, at alle tre tilfælde er blevet bedømt som ulovlig låsning af døren, at det i to tilfælde blev indskærpet over for de pågældende medarbejdere, at der var tale om en ulovlig magtanvendelse, at alle medarbejdere efter tredje tilfælde fik indskærpet reglerne, og at regionen i alle tre tilfælde konstaterede, at der var tale om ikke-tilladt magtanvendelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herefter foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

2.2. Aflevering og vask af tøj

Jeg forstår Koglens udtalelse således, at alle unge ved ankomsten til institutionen bliver bedt om at skifte tøj. I stedet for eget tøj får den unge udleveret et sæt fritidstøj og bliver bedt om at skifte til dette, så den unges eget tøj kan vaskes.

Alt øvrigt medbragt tøj og de øvrige medbragte genstande gennemgås sammen med den unge for at sikre, at den unge kun har genstande, det er tilladt at have på institutionen. Effekter, der ikke er tilladt, eller som den unge ikke har brug for, lægges på depot, indtil den unge forlader institutionen.

Alt medbragt tøj vaskes, så den unges tøj er rent under anbringelsen. Tøjet vaskes også for at ødelægge eller forringe kvaliteten af eventuelle ulovlige stoffer gemt i tøjet. Det sikres, at der ikke er effekter, som ikke tåler vask, og den unge får mulighed for at tømme lommerne for værdigenstande.

Under tilsynsbesøget blev det oplyst, at ordningen er frivillig. Dette er imidlertid ikke gentaget i Koglens udtalelse til mig, og jeg kan derfor ikke lægge til grund, at det sker frivilligt.

Jeg bemærker i den forbindelse i øvrigt, at frivillighed normalt forudsætter, at en person har givet sit samtykke, og at samtykket er specifikt og informeret, jf. bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 818 f.

Jeg forstår Koglens og Region Midtjyllands udtalelser således, at hverken Koglen eller Region Midtjylland mener, at den beskrevne ordning med udskiftning af tøj, gennemsyn af genstande og vask af de unges medbragte tøj havde hjemmel i servicelovens § 123 a, stk. 1, eller i § 21 i den dagældende magtanvendelsesbekendtgørelse. Disse bestemmelser angik undersøgelse af effekter i den unges opholdsrum og omfattede dermed ikke aflevering og gennemsyn af tøj eller vask af tøj.

Heller ikke § 123 a, stk. 2, og magtanvendelsesbekendtgørelsens § 22 om undersøgelse af den unges person fandt anvendelse. Disse bestemmelser angik undersøgelsen af den unges person, når der er bestemte grunde til at foretage undersøgelsen. Ingen af disse betingelser er opfyldt i forbindelse med den beskrevne ordning med aflevering og vask af tøj. Jeg er derfor enig med Koglen og Region Midtjylland i, at den beskrevne ordning med aflevering og vask af tøj ikke havde hjemmel i serviceloven eller magtanvendelsesbekendtgørelsen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der er efter min opfattelse heller ikke hjemmel til ordningen i § 16 i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge eller i § 16 i bekendtgørelsen om voksenansvar.

Selv om formålet med institutionens praksis med hensyn til aflevering og vask af tøj i en vis udstrækning er det samme som med de undersøgelser, der var omtalt i servicelovens § 123 a, stk. 1 og 2, og magtanvendelsesbekendtgørelsens §§ 21 og 22 – og nu i § 16 i voksenansvarsloven og § 16 i voksenansvarsbekendtgørelsen – er der principielt tale om forskellige undersøgelsesformer.

I udtalelserne til mig har Koglen og Region Midtjylland anført, at ordningen med aflevering og vask af tøj mv. har hjemmel i anstaltsforholdet.

Hertil bemærker jeg, at jeg må anse det for meget tvivlsomt, om et indgreb som det beskrevne kan have hjemmel i den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsbetragtninger, idet ordningen har karakter af et egentligt tvangsindgreb på linje med kropsvisitation eller ransagning.

Til dette kommer, at der i forvejen er skrevne regler, som regulerer ransagning af opholdsrum for effekter og undersøgelse af personer. Det må have formodningen for sig, at de udtrykkeligt fastsatte regler gør udtømmende op med adgangen til at gennemføre indgreb af den type, som reglerne dækker.

Som nævnt under pkt. 1.3 har ministeren i svar på spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Social- og Indenrigsudvalg vedrørende voksenansvarslovens regler om undersøgelse af den unges person udtrykkeligt anført, at opremsningen i § 16 i voksenansvarsloven (som er denne lovs modstykke til servicelovens § 123 a og magtanvendelsesbekendtgørelsens §§ 21 og 22) af, i hvilke situationer personalet kan gennemføre undersøgelse af barnets eller den unges person, er udtømmende. Dette må formodes også at gælde i forhold til en regulering af, hvilke indgreb der kan foretages.

Jeg lægger i den forbindelse også vægt på, at lovgivningsmagten ikke har valgt at følge anbefalingen fra Udvalget om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge i betænkning nr. 1551 om at udvide personalets adgang til at undersøge barnets eller den unges person til også at omfatte "gennemøgning af barnets eller den unges tøj", se nærmere pkt. 1.6 ovenfor.

Sammenfattende er det min opfattelse, at den beskrevne ordning med aflevering og vask af tøj ikke har tilstrækkelig hjemmel.

Jeg henstiller derfor, at ordningen snarest bringes til ophør. Institutionens svar på denne henstilling beder jeg venligst om at modtage inden en måned.

2.3. Overtøj og udendørs fodtøj

Jeg forstår Koglens udtalelse således, at børnene og de unge ved ankomsten til institutionen bliver pålagt at lægge deres overtøj i depot under anbringelsen for at undgå, at tøjet benyttes til handel mellem de unge eller skaber splid i kraft af jakkernes symbolværdi.

Institutionen har i den forbindelse henvist til, at banderelaterede jakker ikke nødvendigvis har tydelige og letafkodelige mærker, og at de derfor er svære at identificere. Institutionen har overordnet henvist til ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn.

Overtøjet udleveres, når de unge skal uden for institutionens område på tandlægebesøg, i retten mv.

Begrænsningen går – som jeg forstår det – ud på, at de unge ikke må benytte deres eget overtøj, når de færdes i institutionen. Hvis de unge skal udenfor på institutionens område, kan de bruge overtøj, der udleveres, når de ankommer.

For så vidt angår brugen af fodtøj på institutionens område har Koglen i sin udtalelse bl.a. anført følgende:

”De unge får udleveret en tøjpakke ved ankomst, med bl.a. badesandaler, idrætstøj og idrætssko. De unge går derfor ikke kun i badesandaler, når de er på institutionens område. Ved idræt på de udendørs indrettede boldbaner og i Koglens idrætssal har de unge sko på til formålet, ligesom de unge har egnet udendørs fodtøj til rådighed, når de i øvrigt har beskæftigelse på de udendørs arealer. Der er således ikke tale om et generelt forbud mod at bære udendørs sko i institutionen. Har de unge sko med til indendørs og/eller udendørs idræt bruges disse sko til dette.

Jeg forstår udtalelsen således, at Koglen ved udendørs beskæftigelse stiller egnet fodtøj til rådighed for de unge. Ved idræt ude og inde bruger de unge henholdsvis udendørs og indendørs idrætssko.

Selv om der som anført af institutionen ikke er et generelt forbud mod udendørs sko på institutionens område, forstår jeg, at der er et generelt forbud mod at bære udendørs sko indenfor.

Koglen har som begrundelse for denne praksis henvist til, at de sikrede afdelinger er de unges hjem, mens de opholder sig dér, og at det er naturligt at have regler for indendørs fodtøj i de fleste hjem i Danmark. Koglen har i den forbindelse henvist til, at formålet med en sikret afdeling bl.a. er (re)socialisering.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Hverken begrænsningen i anvendelse af overtøj eller fodtøj var reguleret i serviceloven eller magtanvendelsesbekendtgørelsen. Der ses heller ikke at være regler herom i lov om voksenansvar eller bekendtgørelsen om voksenansvar.

Efter min opfattelse må de fastsatte begrænsninger imidlertid anses for at ligge inden for de ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, som lovligt kan varetages på baggrund af anstaltsbetragtninger.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende disse spørgsmål.

Sagsfremstilling

Den 27. marts 2014 var ombudsmandsinstitutionens børnekontor på tilsynsbesøg på Den sikrede institution Koglen.

Som opfølgning på besøget bad jeg i et brev af 3. oktober 2014 Koglen og Region Midtjylland udtale sig om følgende:

”...

1.

Under tilsynsbesøget blev mine medarbejdere oplyst om, at alt den unges tøj bliver vasket ved ankomsten til institutionen, hvorefter det bliver udleveret til den unge. Efter det oplyste benyttes denne fremgangsmåde for at hindre indsmugling af bl.a. euforiserende stoffer i institutionen.

2.

Under tilsynsbesøget blev mine medarbejdere desuden orienteret om, at de unges jakker bliver inddraget ved ankomsten til Koglen. Også dette er efter det oplyste begrundet med risikoen for indsmugling af euforiserende stoffer mv.

3.

Under tilsynsbesøget blev mine medarbejdere opmærksomme på, at de unge kun må gå i badesandaler, når de er på institutionens område. Ledelsen oplyste, at man derved forhindrer de unge i at sparke ud efter hinanden eller personalet.

Jeg beder myndighederne om at redegøre nærmere for hjemlen til at vaske de unges tøj og inddrage de unges jakker og sko, som nævnt under punkt 1-3.

Jeg henleder i den forbindelse myndighedernes opmærksomhed på, at jeg i forbindelse med et tilsynsbesøg på den sikrede institution Grenen i 2004 skrev således i opfølgingsrapporten af 29. april 2005:

’Med hensyn til skoforbuddet har amtet vurderet at ’det kan være hensigtsmæssigt, at de unge ikke går med sko indendørs af sikkerhedsmæssige grunde og af hensyn til de unges indlæring af hensigtsmæssige normer’.

Socialministeriet har anført følgende:

'...

Det er ministeriets opfattelse, at det ikke kan afvises, at nogle typer af udendørs sko efter en konkret vurdering vil kunne opfattes som at udgøre en særlig sikkerhedsmæssig risiko. I forlængelse heraf finder ministeriet, at et forbud mod anvendelse af sådanne sko kan være velbegrundet.

Et generelt forbud mod indendørs anvendelse af udendørs sko finder ministeriet er en unødigt indskrænkning. Det findes således at stride mod proportionalitetsprincippet. Ministeriet vil orientere Århus Amt om ministeriets opfattelse.'

Jeg er enig med Socialministeriet i, at der ikke er grundlag for et generelt forbud mod at bære udendørs sko i institutionen.'

4.

Under tilsynsbesøget fik mine medarbejdere bl.a. udleveret kopi af indberetninger af ikke-tilladte magtanvendelser. Tre af disse indberetninger vedrører magtanvendelser foretaget henholdsvis den 14. februar 2012 kl. 19.45, 16. juli 2012 kl. 21.10 og 5. januar 2013 kl. 21. Ved disse magtanvendelser valgte personalet at låse de unge inde på deres værelser.

Jeg beder myndighederne om at udtale sig nærmere om hjemlen for at låse de unge inde på egne værelser.

I den forbindelse henviser jeg til en udtalelse af 26. oktober 2010, som Socialministeriet afgav i forbindelse med min inspektion af Egely i 2007. Socialministeriet anførte følgende i udtalelsen:

'Der er på sikrede afdelinger ikke lovhjemmel til at låse børn og unge inde på deres værelser, medmindre det foregår om natten, og man har fået særskilt tilladelse hertil fra regionen eller tilsynskommunen, jf. § 19, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1093 af 21. september 2010 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet.

Det fremgår endvidere af § 20, stk. 2, i bekendtgørelsen om magtanvendelse, at man over for en ung, der er anbragt i en sikret eller særligt sikret afdeling, vil kunne anbringe den unge i et særligt isolationsrum, når der er overhængende fare for, at den unge skader sig selv eller andre. Institutionens leder eller dennes stedfortræder kan således undtagelsesvist træffe beslutning om anbringelse af den unge i særligt isolationsrum. Isolation forstås i dette tilfælde som afsondring i et aflåst rum i kortere eller længere perioder. Isolationen skal være så skånsom som muligt og

må ikke udstrækkes ud over 2 timer i sikrede afdelinger og 4 timer i særligt sikrede afdelinger.

Det er derfor ministeriets vurdering, at der i de to nævnte tilfælde, hvor unge er blevet låst inde på deres værelser, er anvendt ulovlig magtanvendelse, da der som ovenfor nævnt ikke er hjemmel til at låse børn og unge, der er anbragt på en sikret eller særligt sikret afdeling, inde på deres værelser, medmindre det sker i nattetimerne, og der er givet tilladelse til dette, jf. § 19, stk. 3 i magtanvendelsesbekendtgørelsen.

Det er ministeriets vurdering, at Egely i stedet for kunne have overvejet at anbringe de unge i et isolationsrum, hvis kriterierne herfor i de enkelte tilfælde var opfyldt.

Socialministeriet har d.d. henvendt sig til Region Syddanmark og Egely og redegjort for ministeriets vurdering samt for de gældende regler på området.”

Institutionen Koglen besvarede spørgsmålene i et brev af 7. oktober 2014 til Region Midtjylland. Institutionen anførte bl.a.:

”Punkt 1: Vask af de unges tøj ved ankomst til institutionen

Praksis ved ankomst på Koglens sikrede afdelinger

Ved ankomst på de sikrede afdelinger vil politiet ofte indvilge i at forestå en kropsvsitation. Det sker uden at medarbejdere fra Koglen er til stede. Dette er i sagens natur ikke en mulighed ved den del af de sociale anbringelser, hvor det ikke er politiet, som forestår transporten til en af Koglens sikrede afdelinger.

Den unge får en fyldestgørende og omsorgsfuld forklaring af hvad der vil ske og hvorfor. Den unge får udleveret et sæt fritidstøj og bliver bedt om at skifte til dette, så tøjet den unge ankommer i kan vaskes. Dette sker uden at den unge er nøgen foran medarbejderne. Selve omklædningen sker bag en dør på klem. Det er altid en medarbejder af samme køn som den unge, der er til stede under tøjskiftet.

Alt øvrigt medbragt tøj og de øvrige medbragte genstande gennemgås sammen med den unge med henblik på at sikre, at den unge kun har genstande, som det er tilladt at have på institutionen. Effekter, som den unge ikke må have under anbringelsen eller ikke har brug for, lægges på depot indtil den unge forlader den sikrede afdeling. Alt det medbragte tøj vaskes, så den unges tøj er rent under anbringelsen. Vi oplever jævnligt, at det medbragte tøj ikke har været vasket for nyligt. Derudover vaskes tøjet med særligt henblik på at ødelægge eller forringe kvaliteten af even-

tuelle ulovlige stoffer gemt i tøjet. Det sikres naturligvis, at der ikke er øvrige effekter i tøjet, som ikke tåler vask, og den unge får mulighed for at tømme lommerne for værdigenstande.

Til oplysning var der i 2012 i alt 654 anbringelser på de sikrede/særligt sikrede afdelinger i Danmark. 539 af disse anbringelser havde varetægtssurrogat som anbringelsesgrundlag. Det vurderes, at cirka 2/3 af de børn og unge, der anbringes på sikrede afdelinger, har misbrugsproblematikker, særligt udtalt er forbruget af hash. En stor del af de varetægtsfængslede i surrogat er i øvrigt underlagt bestemmelserne om besøgs- og brevkontrol, jf. § 29 i magtbekendtgørelsen.

På Koglen vil vi ikke have hash, øvrige rusmidler eller våben ind på afdelingerne. Både euforiserende stoffer og våben ødelægger forudsætningerne for at kunne opretholde orden (og dermed et læringsmiljø), ligesom det udfordrer sikkerheden for medarbejderne og øvrige unge. Begge forhold er af så væsentlig karakter, at vi vurderer det som omsorgssvigt, skulle vi undlade at vaske de unges tøj ved ankomsten. Vi har en særlig omsorgsforpligtigelse, jf. magtbekendtgørelsen.

Hjemmel

Anstaltsforholdet beskriver tiltag og reguleringer af f.eks. børn og unges ophold på institutioner og opholdssteder, og disse skal kunne begrundes i institutionens eller opholdsstedets formål. Anstaltsforholdet kan således indeholde regler og udstikke retningslinjer for tiltag over for børn og unge med henblik på at opretholde nogle gode rammer på institutionen. Dog gælder det, at de regler, der fastsættes som led i anstaltsforholdet, og de handlinger der udføres på baggrund heraf, f.eks. ikke må indsnævre den personlige frihed eller privatlivets fred uforholdsmæssigt eller på anden måde være byrdefulde, jf. proportionalitetsprincippet.

Det er vigtigt, at der er gode og stabile forhold på institutionen, hvis Koglen skal opfylde sit formål. Det gælder både i forhold til de anbragte børn og unge, men også i forhold til medarbejderne. Det er derfor hensigtsmæssigt at udforme en husorden med dertilhørende regler, der udstikker retningslinjer for dagligdagen. F.eks. har Koglen defineret nogle regler i sin husorden for, hvad der er acceptabelt på fællesarealer og i det hele taget for at sikre ro, sikkerhed og orden, så alle – både anbragte unge og medarbejdere kan trives.

Ulovlige stoffer indsmuglet på afdelingerne giver typisk anledning til intern handel mellem de unge og deraf følgende uoverensstemmelser, ligesom det åbenlyst modarbejder den del af Koglens formål, der retter sig mod (re)socialisering. Indsmuglede og ulovlige våben skaber selvsagt risiko for alvorlige og personfarlige situationer. De anbragte unge forsøger

jævnligt at smugle euforiserende stoffer og våben ind på afdelingen i forbindelse med ankomst. Et af de sjældne tilfælde er en ung, der forsøgte at smugle to butterflyknive, gemt i strømperne, ind på en af Koglens sikrede afdelinger. For ganske nylig forsøgte en anden ung at indsmugle en kniv og en pose (narkotiske) piller ved ankomsten på Koglens sikrede afdelinger. Det typiske er forsøg på indsmugling af hash.

Det er således i anstaltsforholdet, med baggrund i ordens- og sikkerhedshensyn, at Koglens hjemmel til at vaske de unges tøj befinder sig.

Praksis sker i et problemfrit samarbejde med de anbragte unge og til dato har vi aldrig modtaget en klage fra anbragte unge om praksis. Ingen unge udstilles, ydmyges eller gøres til genstand for anden unødvendig eller uordentlig magtudøvelse.

Det er således Koglens ledelses entydige vurdering, at Koglens praksis med at vaske de unges tøj ved ankomst er proportional i forholdet mellem hensynet til Koglens formål og de unges personlige frihed og integritet. Tværtimod er vurderingen, at vi ikke ville leve op til vores formål eller arbejdsmiljølovgivningen for den sags skyld, hvis ikke vi opretholder vores praksis.

Punkt 2: Jakker lægges på depot under anbringelsen

Som beskrevet ovenfor, så lægges effekter det ikke er tilladt eller nødvendigt at have under anbringelsen på depot indtil den unge udskrives. De unges overtøj hører til denne kategori. De unge har ikke brug for deres overtøj, undtagen når de skal udenfor matriklen i forbindelse med tandlægebesøg, møde i retten mv., hvor overtøjet så udleveres, hvis den unge ønsker det, og lægges tilbage på depot, når den unge returnerer til de sikrede afdelinger.

Baggrunden for at overtøj lægges på depot er ordens- og sikkerhedshensyn. De unges jakker udgør som regel en høj værdi og kan bruges som handelsobjekt mellem de unge. Derudover er der banderelaterede jakker, som ikke nødvendigvis har tydelige og letafkodelige mærker, og derfor er svære at identificere. Begge forhold er en udfordring for afdelingen ud fra et ordens- og sikkerhedsmæssigt hensyn.

De unge har i øvrigt let adgang til overtøj, når de skal ud i indergården for at ryge/holde pause, ligesom de selvfølgelig har adgang til overtøj, når de er udenfor (på matriklen) af andre grunde.

Punkt 3: De unges brug af badesandaler som indendørs fodtøj

De unge får udleveret en tøjpakke ved ankomst, med bl.a. badesandaler, idrætstøj og idrætssko. De unge går derfor ikke kun i badesandaler, når de er på institutionens område. Ved idræt på de udendørs indrettede

boldbaner og i Koglens idrætssal har de unge sko på til formålet, ligesom de unge har egnet udendørs fodtøj til rådighed, når de i øvrigt har beskæftigelse på de udendørs arealer. Der er således ikke tale om et generelt forbud mod at bære udendørs sko i institutionen. Har de unge sko med til indendørs og/eller udendørs idræt bruges disse sko til dette.

Argumentationen for, at de unge i øvrigt, når de er på matriklen, skal gå med badesandaler/hjemmesko indendørs knytter sig til anstaltsforholdet. De sikrede afdelinger er de unges hjem, mens de opholder sig der, og det er naturligt at have regler for indendørs fodtøj i de fleste hjem i Danmark. På samme måde, som vi i øvrigt har regler for hvordan måltider afvikles, for øvrig påklædning (det er ikke tilladt at gå rundt i sit undertøj eksempelvis), rengøring, skolegang, beskæftigelse, samvær, sengetider osv. Formålet med en sikret afdeling er blandt andet (re)socialisering.

Punkt 4: Ikke-tilladte magtanvendelser i tre tilfælde fra 16. juli 2012 til 14. februar 2013

Blot til oplysning af sagen. Den ikke-tilladte magtanvendelse, der i Ombudsmandens brev er dateret til 14. februar 2012 foregik rettelig 14. februar 2013.

De tre ovennævnte ikke-tilladte magtanvendelser fordelt over 6 måneder (16. juli 2012, 5. januar 2013 og 14. februar 2013) er netop vurderet ikke-tilladte, fordi der ikke i magtbekendtgørelsen eller i øvrigt er hjemmel til at låse døren til en ungs værelse med undtagelse af om natten efter særskilt dispensation. Heller ikke selvom dette vurderes at være en langt mindre indgribende foranstaltning end at føre en ung i affekt med fysisk magt, mod sin vilje, til et særligt isolationsrum, jf. § 20 stk. 2 i magtbekendtgørelsen.

Den ikke-tilladte magtanvendelse den 16. juli 2012 foregik umiddelbart efter en tilladt fastholdelse og føring af den unge. Den unge var svært i affekt (og ville slås) og medarbejderne vurderede i situationen, at det mindst indgribende var at låse døren i 20 minutter indtil den unge igen kunne nås med sprog. Det er der imidlertid ikke hjemmel til og derfor blev magtanvendelsen vurderet og indberettet som ikke-tilladt. Efterfølgende blev det indskærpet overfor de pågældende medarbejdere, at det ikke er tilladt at låse døren.

Den 5. januar 2013 foregik endnu en magtanvendelse ved at låse døren. Situationen var kaotisk med flere unge samtidigt i affekt og grænsesøgende. Andre medarbejdere havde derfor brug for hjælp til en anden situation med flere andre unge, og for at undgå, at den unge skulle blande sig yderligere i situationen (overfalde medarbejderne) valgte medarbejderen kortvarigt at låse døren. Situationen nærmer sig en nødværgesituati-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

on, hvor der i situationen ikke var mandskab nok til at fastholde eller føre den unge til et isolationsrum. Ikke desto mindre blev situationen vurderet og indberettet som ikke-tilladt brug af magt. Situationen blev efterfølgende evalueret og gennemgået og medarbejderne blev af ledelsen rost for at have undgået en optrapning af situationen, som havde potentiale til at 'sprænge rammen'.

Den 14. februar 2013 foregik den sidste af de ikke-tilladte magtanvendelser ved at låse den unges dør. Situationen var igen en eskalerende uenighed mellem flere af afdelingens unge, som var i risiko for at føre til, at de unge korporligt ville komme op at toppes. At døren til værelset blev låst var en faglig fejlsvurdering, som det er forståeligt kan opstå i en ophedet og svært kontrollerbar situation. Det til trods fik de pågældende medarbejdere klart indskærpet, at det ikke er tilladt at låse de unges værelsesdør, heller ikke selvom det giver mening i forhold til mindste indgrebsprincippet.

Alle øvrige medarbejdere på de sikrede afdelinger fik efter den sidste ikke-tilladte magtanvendelse den 14. februar 2013 ligeledes indskærpet det samme, da der nu var 3 ikke-tilladte magtanvendelser med samme baggrund på 6 måneder. Efterfølgende har der ikke været situationer på Koglen, hvor de unges værelsesdør er blevet låst uretmæssigt."

Region Midtjylland afgav udtalelse den 13. januar 2015 og anførte bl.a. følgende:

" 1) Vask af de unges tøj ved ankomst til institutionen

Der henvises til udtalelsen fra Koglen vedrørende praksis. Hjemlen til tøjvask findes i anstaltsforholdet med baggrund i et ordens- og sikkerhedsmæssigt hensyn.

2) Jakker på depot

Der henvises til udtalelsen fra Koglen vedrørende praksis. Hjemlen til anbringelse af jakker på depot findes i anstaltsforholdet med baggrund i et ordens- og sikkerhedsmæssigt hensyn.

3) Brug af badesandaler som indendørs fodtøj

Der henvises til udtalelsen fra Koglen vedrørende praksis. Hjemlen til praksis findes i anstaltsforholdet med baggrund i et ønske om resocialisering og indlæring af hensigtsmæssige normer.

4) Hjemlen til at låse unge inde på egne værelser

Der er ikke hjemmel til at låse unge inde på egne værelser, hvorfor de konkrete 3 magtanvendelser også blev vurderet som ikke tilladte."