



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-9

Voksenansvarslovens anvendelse i forhold til aflastningsbørn og elever i interne skoler

Resumé

24. marts 2021

På baggrund af en række tilsynsbesøg rejste ombudsmanden en sag af egen drift over for Social- og Ældreministeriet med henblik på at afklare voksenansvarslovens anvendelse i forhold til bestemte grupper af børn og unge.

Forvaltningsret

12.2

25.9

Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets opfattelse af, hvilke regler der gælder ved magtanvendelse over for børn og unge i aflastning på opholdssteder og døgninstitutioner.

Personspørgsmål

4

I forhold til elever i interne skoler var ombudsmanden enig med ministeriet i, at børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole tilknyttet opholdsstedet eller døgninstitutionen, er omfattet af voksenansvarslovens regler om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere ministeriets opfattelse af, at det samme gælder børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution.

Endvidere havde ombudsmanden samlet set ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets opfattelse af, at voksenansvarslovens regler ikke gælder for børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie og går i en intern skole på en døgninstitution eller et opholdssted.

Ombudsmanden måtte på den baggrund konstatere, at der gælder forskellige regelsæt for anvendelse af magt mv. over for børn og unge, der er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ligesom der gælder forskellige regelsæt for anvendelse af magt mv. over for børn og unge, der går i en intern skole. En korrekt anvendelse af reglerne kræver således, at personalet – ud over at have kendskab til de forskellige regelsæt – også har konkret viden om, hvor hver enkelt barn eller ung bor eller er anbragt.

Ombudsmanden var derfor enig med ministeriet i, at det stiller store krav til personalet på opholdssteder og døgninstitutioner, at der gælder forskellige regler for anvendelse af magt, og ombudsmanden gik derfor ud fra, at ministeriet ville inddrage disse forhold i arbejdet med at tydeliggøre retsstillingen på området.

(Sag nr. 20/00984)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

1. Baggrunden for min undersøgelse

I 2019 aflagde Ombudsmandens Børnekontor tilsynsbesøg på en række opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge. Under tilsynsbesøgene var der fokus på bl.a. voksenansvarslovens regler om fysisk magtanvendelse og lovens anvendelsesområde.

Nogle af stederne havde – ud over børn og unge, der var anbragt på stedet – også børn og unge i aflastning. Nogle af de børn og unge, der var i aflastning, boede hjemme hos deres forældre, mens andre var anbragt i en plejefamilie.

Seks af de besøgte steder havde interne skoler. I nogle af de interne skoler gik der – ud over børn, der var anbragt på stedet (interne elever) – børn og unge, der var anbragt på et andet opholdssted eller døgninstitution, børn og unge, der var anbragt i en plejefamilie, og børn og unge, der boede hjemme hos deres forældre (eksterne elever).

På baggrund af tilsynsbesøgene bad jeg den 5. marts 2020 – med henvisning til § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) – Social- og Indenrigsministeriet (nu Social- og Ældreministeriet) om en udtalelse om voksenansvarslovens anvendelsesområde i de nævnte tilfælde.

Efter at have modtaget ministeriets udtalelse af 23. april 2020 bad jeg den 6. oktober 2020 ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg modtog ministeriets supplerende udtalelse den 9. november 2020. Jeg har endvidere modtaget ministeriets mail af 18. marts 2021 som opfølgning på min telefoniske henvendelse om sagen.

2. Magtanvendelse over for børn og unge, der er henholdsvis anbragt eller i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution

2.1. Retsgrundlaget

2.1.1. Efter § 52, stk. 1, i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020) skal en kommunalbestyrelse træffe afgørelse om foranstaltninger efter bestemmelsens stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

En sådan foranstaltning kan bl.a. være en anbringelse uden for hjemmet, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, på et af de anbringelsessteder, der er nævnt i lovens § 66, stk. 1, herunder hos en plejefamilie eller på et opholdssted eller en døgninstitution.

Servicelovens § 66, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 66. Anbringelsessteder for børn og unge kan være

- 1) almene plejefamilier,
- 2) forstærkede plejefamilier,
- 3) specialiserede plejefamilier,
- 4) netværksplejefamilier,
- 5) egne værelser, kollegier eller kollegielignende opholdssteder,
- 6) opholdssteder for børn og unge,
- 7) døgninstitutioner, herunder delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner samt sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger,
- 8) pladser på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling.”

Foranstaltningen kan også være en aflastningsordning, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 5. Aflastningen skal finde sted i en plejefamilie, jf. lovens § 66, stk. 1, nr. 1-4, eller på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 6 og 7. Et aflastningsophold er ikke i servicelovens forstand en anbringelse uden for hjemmet, selv om det skal finde sted på et godkendt anbringelsessted, jf. pkt. 251 i vejledning nr. 9142 af 26. februar 2019 om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier. Aflastningsophold i en plejefamilie, på et opholdssted eller en døgninstitution kan anvendes i kombination med en anbringelse uden for hjemmet. I disse tilfælde er aflastningsopholdet en integreret del af anbringelsen, jf. servicelovens § 55, stk. 2, og pkt. 251 i den nævnte vejledning.

2.1.2. Voksenansvarslovens anvendelsesområde er afgrænset i lovens § 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 764 af 1. august 2019 som ændret ved lov nr. 821 af 9. juni 2020. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 2. Loven finder med de begrænsninger, der følger af de enkelte bestemmelser, anvendelse over for børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted, der drives af en kommune, en region eller en privat leverandør, jf. § 66, stk. 1, i lov om social service.

Stk. 2. Loven finder dog ikke anvendelse over for børn og unge, der er anbragt på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med en kostafdeling, jf. § 66, stk. 1, nr. 8, i lov om social service.

Stk. 3. §§ 4-5, 7-9, 12-14, 15 a, 16-16 b og 19-24 finder endvidere anvendelse over for unge over 18 år, hvis den pågældende er anbragt i henhold til en strafferetlig dom eller kendelse.

Stk. 4. §§ 6, 8 og 9 finder anvendelse på interne skoler tilknyttet anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 6 og 7, i lov om social service.

Stk. 5. §§ 3-16 b og 21-24 finder anvendelse over for børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted efter § 14, jf. §§ 15-17, i lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet.”

Af vejledning om voksenansvar for anbragte børn og unge (vejledning nr. 10229 af 17. december 2019) fremgår bl.a. følgende om aflastning:

”**13.** Børn og unge kan, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 5, som led i en aflastningsordning, jf. servicelovens § 55, stk. 2, få ophold i en netværksplejefamilie, en plejefamilie, på et godkendt opholdssted eller på en døgninstitution, jf. servicelovens § 66, stk. 1. Børn og unge, der er i aflastning på et anbringelsessted efter servicelovens § 66, stk. 1, er ikke omfattet af reglerne i voksenansvarsloven.”

2.2. Mine anmodninger om en udtalelse

I mine breve af 5. marts 2020 og 6. oktober 2020 til ministeriet bad jeg om en udtalelse om bl.a., hvorvidt børn og unge, der er anbragt i en plejefamilie, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-4, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, under aflastningsopholdet er omfattet af de regler i voksenansvarsloven, der gælder for disse anbringelsessteder.

Jeg bad også ministeriet om at redegøre for, hvad der gælder i forhold til børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, når de er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, herunder om det er straffelovens regler om nødværge og nødret, der finder anvendelse.

2.3. Ministeriets udtalelser

2.3.1. Børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 1.2), at det er ministeriets opfattelse, at voksenansvarsloven, med de begrænsninger, der fremgår af de enkelte bestemmelser, finder anvendelse over for børn og unge, der ved afgørelse, dom eller kendelse af de kompetente myndigheder er anbragt på et anbringelsessted (herunder et opholdssted eller en døgninstitution) efter § 66, stk. 1, nr. 1-7, i serviceloven, jf. også § 2, stk. 1 og 2 (rettelig stk. 1 og 3) og stk. 5 og 6 (nu stk. 5) i voksenansvarsloven.

2.3.2. Børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 1.2) og den supplerende udtalelse af 9. november 2020 (ad pkt. 2.2.1), at det er ministeriets opfattelse, at børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ikke er omfattet af voksenansvarsloven. Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at en foranstaltning i form af aflastning, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 5, ikke er en anbringelse uden for hjemmet.

Efter ministeriets opfattelse er det i stedet reglerne om nødværge og nødret i §§ 13 og 14 i straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 1650 af 17. november 2020), der – hvis betingelserne for at anvende bestemmelserne i øvrigt er opfyldt – finder anvendelse i forhold til de nævnte børn og unge. Ministeriet har i den forbindelse henvist til pkt. 35 i vejledningen til voksensvarsloven, der indeholder en generel beskrivelse af reglerne om nødværge og nødret.

2.3.3. Børn og unge, der bor i en plejefamilie, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 1.3) og den supplerende udtalelse af 9. november 2020 (ad pkt. 2.2.2), at det er ministeriets opfattelse, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i en plejefamilie, jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-4, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ikke under aflastningsopholdet er omfattet af de særlige regler i voksenansvarsloven, der gælder for disse anbringelsessteder.

I udtalelsen af 23. april 2020 har ministeriet anført, at der på opholdssteder og døgninstitutioner er adgang til at foretage en række indgreb efter voksenansvarsloven, herunder fysisk magt, som ikke gælder for plejefamilier (om end specialiserede plejefamilier har enkelte beføjelser). Da dette fremgår klart af loven, må det ifølge ministeriet lægges til grund, at det ikke var lovgivers hensigt, at der skulle være adgang til at anvende f.eks. fysisk magt over for børn og unge anbragt i en plejefamilie.

I tilknytning hertil har ministeriet anført, at selv om der ikke er taget eksplicit stilling til det i lovforarbejderne, må det lægges til grund, at det heller ikke var hensigten, at der over for disse børn og unge (dvs. børn og unge anbragt i en plejefamilie) skulle kunne anvendes fysisk magt mv. under et eventuelt aflastningsophold på en anden type anbringelsessted.

Det er derfor ministeriets opfattelse, at et anbragt barn eller en ung, som er i aflastning på et andet anbringelsessted, ikke er omfattet af mere vidtgående

beføjelser efter voksenansvarsloven, end hvad der gælder for den type af anbringelsessted, hvor vedkommende er anbragt og har sit hjem og sin hverdag.

I sin supplerende udtalelse af 9. november 2020 har ministeriet anført, at der under plejebørns aflastningsophold vil gælde de samme regler, som når børnene og de unge opholder sig hos plejefamilien. Ifølge ministeriet skal dette ses i lyset af, at det vil være indgribende og vil kunne skabe forvirring og utryghed for barnet eller den unge, hvis det under aflastningsophold kan opleve f.eks. at blive fastholdt fysisk eller opleve andre indgreb, som ikke er en del af rammerne for hverdagen i plejefamilien.

Ministeriet er opmærksom på, at det kan stille store krav til personalet på opholdssteder og døgninstitutioner at skulle være opmærksom på de forskellige regler, der gælder for disse børn og unge, når de er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution (alt afhængig af, hvilken type plejefamilie de er anbragt i).

2.4. Min vurdering

2.4.1. Jeg er enig med ministeriet i, at voksenansvarsloven – med de begrænsninger, der fremgår af de enkelte bestemmelser – finder anvendelse på børn og unge, der ved afgørelse, dom eller kendelse af de kompetente myndigheder er *anbragt* på et anbringelsessted, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-7, i service-loven, jf. også § 2, stk. 1, 3 og 5, i voksenansvarsloven.

2.4.2. Jeg er endvidere enig med ministeriet i, at børn og unge, der *bor hjemme hos deres forældre*, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ikke under aflastningsopholdet er omfattet af voksenansvarslovens regler, idet de pågældende ikke – i servicelovens og voksenansvarslovens forstand – er anbragt på et anbringelsessted, jf. voksenansvarslovens § 2, stk. 1, og pkt. 251 i vejledning nr. 9142 af 26. februar 2019 om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier. En eventuel magtanvendelse vil derfor skulle bedømmes efter reglerne om nødværge og nødret i straffelovens §§ 13 og 14.

2.4.3. Jeg har noteret mig, at det er ministeriets opfattelse, at børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i *en plejefamilie*, og som med mellemrum er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, under aflastningsopholdet er omfattet af voksenansvarslovens regler i samme omfang, som når børnene og de unge opholder sig hos plejefamilien.

Der er ikke i voksenansvarsloven eller i lovens forarbejder taget stilling til dette spørgsmål, og ministeriets opfattelse synes ikke umiddelbart at være i overensstemmelse med, at det i pkt. 13 i vejledningen til voksenansvarsloven

helt generelt er anført, at loven ikke finder anvendelse i forhold til børn og unge, der er i aflastning på et anbringelsessted, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor.

Jeg finder dog under henvisning til de forhold, som ministeriet har lagt vægt på i forbindelse med sin udtalelse, jf. pkt. 2.3.3 ovenfor, ikke, at jeg har grundlag for at kritisere ministeriets retsopfattelse.

2.4.4. Som anført af ministeriet indebærer ministeriets opfattelse, at personalet på opholdssteder og døgninstitutioner skal være opmærksom på, at der gælder forskellige regler for børn og unge, der er i aflastning, alt afhængig af, hvor barnet eller den unge bor.

Børn og unge, der er anbragt i *almene plejefamilier, forstærkede plejefamilier* og *netværksplejefamilier*, jf. servicelovens § 66, stk. 1, nr. 1, 2 og 4, er således under et aflastningsophold på et opholdssted eller en døgninstitution omfattet af voksenansvarslovens § 3 (om varetagelse af den daglige omsorg for barnet eller den unge), mens børn og unge, der er anbragt i *specialiserede plejefamilier*, jf. § 66, stk. 1, nr. 3, under et aflastningsophold derudover er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6 og 8 om fysisk guidning og afværgehjælp. Jeg henviser til beskrivelsen i pkt. 57 og 60 i vejledningen til voksenansvarsloven.

Omvendt vil børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, som nævnt ovenfor under pkt. 2.4.2, ikke være omfattet af voksenansvarslovens regler under et aflastningsophold.

Set i lyset heraf, og da ministeriets opfattelse af, hvad der gælder i forhold til børn og unge, der er anbragt i plejefamilier, når de er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ikke synes at være i overensstemmelse med, hvad der fremgår af vejledningen til voksenansvarsloven, er det min opfattelse, at ministeriet bør overveje at tydeliggøre sin retsopfattelse f.eks. gennem en ændring af vejledningen.

Jeg beder ministeriet om at underrette mig om, hvad min udtalelse på dette punkt måtte give ministeriet anledning til.

3. Magtanvendelse over for elever i interne skoler på opholdssteder og døgninstitutioner

3.1. Retsgrundlaget

3.1.1. Det fremgår af voksenansvarslovens § 2, stk. 1, at loven – med de begrænsninger der følger af de enkelte bestemmelser – finder anvendelse over

for børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted. Det fremgår endvidere af § 2, stk. 4, at bestemmelserne i lovens §§ 6, 8 og 9 finder anvendelse på interne skoler tilknyttet anbringelsessteder efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 6 og 7, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor.

Bestemmelsen i § 2, stk. 4, var ikke medtaget i den oprindeligt vedtagne lov om voksenansvar over for børn og unge, men der var anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger i afsnit 3.2.1.2 og 3.2.1.3 om magtanvendelse i interne skoler (lovforslag nr. LF 162 fremsat den 30. marts 2016):

”3.2.1.2. Overvejelser

Det er uhensigtsmæssigt, at personalet på institutioner skal navigere efter to forskellige regelsæt i forhold til indsatsen over for det enkelte anbragte barn eller den unge. Det skaber således usikkerhed både for personalet, men også for de anbragte børn og unge om, hvilke beføjelser personalet har til at håndtere potentielle konflikter henholdsvis i den interne skole og på den øvrige del af institutionen.

Der er derfor behov for at sikre, at personalet har de samme redskaber, uanset om redskaberne anvendes i forbindelse med undervisningen eller uden for undervisningstiden – både af hensyn til det barn eller den unge der gribes ind over for, men også af hensyn til de øvrige børn og unges læring og trivsel.

3.2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at de interne skoler på anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6 [nu nr. 6 og 7; min bemærkning], i serviceloven omfattes af forslaget § 6 og §§ 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse. (...)

Det foreslås, at udvidelsen af reglerens anvendelsesområde kommer til at omfatte personalet på institutionen, der udfører pædagogisk arbejde eller undervisning på den interne skole. Som en konsekvens af ovenstående foretages der samtidigt en ændring af folkeskolelovens § 52, jf. § 4, nr. 1, i det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og folkeskoleloven (konsekvensændringer som følge af lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge).”

Bestemmelsen i § 2, stk. 4, blev indsat i voksenansvarsloven ved § 3, nr. 3, i lov nr. 1544 af 13. december 2016 om ændring af lov om socialtilsyn, lov om social service og lov om voksenansvar for anbragte børn og unge. I forarbejderne til § 2, stk. 4 (betænkningen afgivet af Social- og Indenrigsministeriet den 24. november 2016 over lovforslag nr. LF 8 fremsat den 5. oktober 2016), er der anført følgende om baggrunden for bestemmelsen:

”Med ændringen foreslås det gennem tilføjelsen af et nyt stykke 4 til § 2 i lov nr. 619 af 8. juni 2016 om voksenansvar for anbragte børn og unge, at der kan anvendes fysisk guidning efter voksenansvarslovens § 6, afværgenhjælp efter lovens § 8 og fysisk magt efter lovens § 9 på interne skoler tilknyttet anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i lov om social service.

Af bemærkningerne til forslag til lov om voksenansvar for anbragte børn og unge, jf. Folketingstidende 2015-16, sektion A, L 162, som er vedtaget, fremgår det, at de interne skoler på anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, i lov om social service omfattes af forslagene til §§ 6, 8 og 9, jf. ovenfor. Man kan dog ikke udlede af den vedtagne lovtekst, at det kun er bestemmelserne i §§ 6, 8 og 9, der finder anvendelse på de interne skoler. Derfor er der behov for en tydeliggørelse af dette i § 2 i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslag nr. L 162, at udvidelsen af reglernes anvendelsesområde i forhold til interne skoler omfatter personalet på institutionen, der udfører pædagogisk arbejde eller undervisning på den interne skole. Som en konsekvens af ovenstående blev der samtidig med vedtagelsen af lovforslag nr. L 162 derfor foretaget en ændring af folkeskolelovens § 52, jf. § 4, nr. 1, i det samtidig fremsatte lovforslag om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og folkeskoleloven (Konsekvensændringer som følge af lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge), jf. Folketingstidende 2015-16, sektion A, L 163.”

I den tidligere vejledning til voksenansvarsloven (vejledning nr. 10370 af 21. december 2016) var der i pkt. 22 anført bl.a. følgende om voksenansvarslovens anvendelse i forhold til elever i interne skoler på opholdssteder og døgninstitutioner:

”Reglerne i voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 finder anvendelse på interne skoler, der er tilknyttet anbringelsessteder efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5 og 6 [nu nr. 6 og 7; min bemærkning]. Det er kun de børn og unge, der er anbragt på det pågældende anbringelsessted, hvortil den interne skole er tilknyttet, der er omfattet af reglerne om magtanvendelse. Børn og unge, der alene er indskrevet på den interne skole, er således ikke omfattet af reglerne efter denne lov.”

I den nugældende vejledning nr. 10229 af 17. december 2019 til voksenansvarsloven er der i pkt. 27 anført bl.a. følgende:

”Reglerne i voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 finder anvendelse på interne skoler, der er tilknyttet anbringelsessteder efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 6 og 7, over for de børn og unge, der er anbragt på det pågældende anbringelsessted, hvortil den interne skole er tilknyttet, eller har et tilsvarende anbringelsesgrundlag på et andet opholdssted eller døgninstitution, der er omfattet af reglerne om magtanvendelse.

Børn og unge, der alene er indskrevet på den interne skole og ikke har et tilsvarende anbringelsesgrundlag, er således ikke omfattet af reglerne efter voksenansvarsloven. Over for disse børn og unge vil det i stedet være reglerne i bekendtgørelse nr. 697 af 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen, der finder anvendelse, jf. pkt. 27 for en nærmere beskrivelse af adgangen til magtanvendelse.”

3.1.2. Som anført i de forarbejder, der er gengivet ovenfor under pkt. 3.1.1, blev der i forbindelse med vedtagelsen af voksenansvarsloven foretaget ændringer i en række love, herunder folkeskoleloven. Jeg henviser til lov nr. 647 af 8. juni 2016 om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om folkeskolen (Konsekvensændringer som følge af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge m.v.).

Ændringen i folkeskoleloven bestod i vedtagelsen af § 52 a. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 52 a. For undervisere, der er ansat på anbringelsessteder, og elever på anbringelsessteder, jf. § 20, stk. 5, gælder uanset § 52 [om børne- og undervisningsministerens adgang til bl.a. at fastsætte almindelige regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne] bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge.”

I forarbejderne til § 52 a er anført bl.a. følgende:

”Efter forslaget til lov om voksenansvar vil personale på anbringelsessteder, og herunder lærere og pædagoger m.v., som underviser på interne skoler også være omfattet af (...) reglerne i lov om voksenansvar i forbindelse med vedkommendes opgaver på den interne skole.

Da det er uhensigtsmæssigt, at personalet på institutioner skal navigere efter to forskellige regelsæt i forhold til indsatsen over for det enkelte anbragte barn eller den unge, foreslås folkeskoleloven ændret, så alle undervisere og andre ansatte på anbringelsesstedet, der underviser i anbringelsesstedets interne skole, skal følge regler i forhold til de anbragte børn og unge, uanset om de befinder sig i en undervisningssituation eller ej.

Som konsekvens af forslaget til lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge, foreslås det derfor i en ny § 52 a fastsat, at for undervisere, der er ansat på anbringelsessteder, og for anbragte elever på anbringelsessteder, jf. folkeskolelovens § 20, stk. 5, gælder bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i lov om voksenansvar over for anbragte børn. Undervisere og elever på anbringelsessteder vil således være omfattet af § 6 om fysisk guidning, § 8 om afværgehjælp og § 9 om fysisk magtanvendelse, når betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser i lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge er opfyldt, jf. også punkt 2.7.2 og 2.7.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

§ 10 i bekendtgørelse nr. 697 af 23. juni 2014 [nu § 17 i bekendtgørelse nr. 1951 af 11. december 2020; min bemærkning] om fremme af god orden i folkeskolen vil således fremover ikke gælde for lærere og pædagoger, som er ansat på et anbringelsessted, eller for anbragte elever på anbringelsessteder.

De øvrige regler i bekendtgørelsen om fremme af god orden i folkeskolen vil fortsat gælde i forbindelse med specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i anbringelsessteder i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 5.”

Jeg henviser til lovforslag nr. LF 163 af 30. marts 2016, Folketingstidende 2015-16. Jeg henviser desuden til det, der er anført i pkt. 2.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Af § 17 i bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen (nu bekendtgørelse nr. 1951 af 11. december 2020) fremgår det, at for magtanvendelse gælder lovgivningens almindelige regler om nødværge, nødret og lovlig retshåndhævelse, jf. straffeloven og retsplejeloven, og at legemlig afstraffelse og nedværdigende behandling ikke er tilladt. For at afværge, at en elev øver vold mod sig selv eller andre eller ødelægger eller beskadiger ting, kan der anvendes magt i fornødent omfang.

3.2. Mine anmodninger om en udtalelse

I mit brev af 5. marts 2020 til ministeriet bad jeg om en udtalelse om bl.a. baggrunden for den ændrede afgrænsning i voksenansvarsvejledningen af, hvilke børn og unge i interne skoler bestemmelserne i voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 kan anvendes overfor. Jeg bad også om at få oplyst, om bestemmelserne gælder for børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie (jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-4), men går i en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution.

I mit brev af 6. oktober 2020 til ministeriet anførte jeg, at det følger af folkeskolelovens § 52 a, at voksenansvarsloven gælder for undervisere, der er ansat på anbringelsessteder, og elever på anbringelsessteder, jf. lovens § 20, stk. 5. Samtidig fremgår det af forarbejderne til bestemmelsen, at § 10 (nu § 17) i ordensbekendtgørelsen fremover ikke vil gælde for lærere og pædagoger, som er ansat på et anbringelsessted, eller for anbragte elever på anbringelsessteder.

Jeg anførte endvidere, at det henset hertil efter min opfattelse syntes at kunne give anledning til en vis tvivl, om ordensbekendtgørelsen – således som det fremgår af pkt. 27 i vejledningen til voksenansvarsloven – kan antages at finde anvendelse i forhold til børn og unge, der går i en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution, og som enten bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie.

Jeg bad derfor ministeriet om – eventuelt efter inddragelse af Børne- og Undervisningsministeriet – at oplyse, om det, jeg havde anført om folkeskolens § 52 a, gav ministeriet anledning til at ændre sin opfattelse af, hvad der gælder i forhold til børn og unge, der går i en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution, og som enten bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie.

3.3. Ministeriets udtalelser

3.3.1. Børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole tilknyttet det pågældende opholdssted eller den pågældende døgninstitution

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 2.4-2.5), at det er ministeriets opfattelse, at bestemmelsen i voksenansvarslovens § 2, stk. 4, utvivlsomt gælder for børn og unge, der går på en intern skole, som er tilknyttet det opholdssted eller den døgninstitution, hvor barnet eller den unge er anbragt.

Det betyder, at barnet eller den unge er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse, uanset om barnet eller den unge befinder sig i den interne skole eller på anbringelsesstedets andre afdelinger.

3.3.2. Børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 2.4-2.5), at det er ministeriets opfattelse, at det – ud fra en lighedsbetragtning – må have for-

modningen for sig, at voksenansvarslovens § 2, stk. 4, også finder anvendelse over for børn og unge, der går på en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution, men er anbragt (har et tilsvarende anbringelsesgrundlag) på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution.

Det betyder, at barnet eller den unge er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse, uanset om barnet eller den unge befinder sig i den interne skole eller på det opholdssted eller den døgninstitution, hvor barnet eller den unge er anbragt.

Ministeriet har anført, at denne fortolkning af voksenansvarslovens regler er afspejlet i den gældende vejledning til voksenansvarsloven (pkt. 27), at vejledningen på det punkt er justeret i forhold til den tidligere udgave (hvor det fremgik, at reglerne alene fandt anvendelse over for de børn og unge i en intern skole, der var anbragt på det pågældende anbringelsessted), og at justeringen fandt sted, fordi henvendelser til ministeriet viste, at der var et behov for en justering af vejledningsteksten.

Ministeriet har endvidere anført, at justeringen blev foretaget, eftersom det var ministeriets opfattelse, at forholdene for de to grupper af børn og unge anbragt på opholdssteder og døgninstitutioner i denne sammenhæng måtte betragtes som så ens, at der ikke var sagligt grundlag for at forskelsbehandle dem. Ministeriet har således anført, at det forhold, at der på et givent opholdssted eller døgninstitution ikke er en intern skole, og at barnet eller den unge derfor er nødt til at benytte en intern skole på en anden institution, ikke i sig selv kan begrunde, at barnet eller den unge skal behandles anderledes (end de børn og unge, der går i en intern skole på det opholdssted eller den døgninstitution, hvor de er anbragt).

3.3.3. Børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie og går i en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution
Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. april 2020 (ad pkt. 2.4-2.5), at det er ministeriets opfattelse, at voksenansvarslovens § 2, stk. 4 – hvorefter lovens §§ 6, 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse finder anvendelse på interne skoler tilknyttet opholdssteder og døgninstitutioner – skal læses i sammenhæng med de øvrige regler om voksenansvarslovens anvendelsesområde i lovens § 2 samt de begrænsninger, der i øvrigt følger af de enkelte bestemmelser i loven.

På den baggrund er det ministeriets opfattelse, at det må have formodningen imod sig, at lovgiver har haft til hensigt at give adgang til at anvende magt efter voksenansvarsloven på interne skoler over for børn og unge, som ikke ellers er omfattet af voksenansvarsloven, da de ikke er anbragt uden for hjemmet, jf. voksenansvarslovens § 2, stk. 1. I tilslutning hertil har ministeriet anført, at hvis det havde været lovgivers hensigt (at give adgang til på interne

skoler at anvende magt over for ikke-anbragte børn og unge), burde det have fremgået klart af loven og forarbejderne, da det må betragtes som særdeles indgribende over for barnet eller den unge.

Det er derfor ministeriets opfattelse, at voksenansvarslovens § 2, stk. 4, skal fortolkes sådan, at bestemmelsen ikke omfatter børn og unge, der går på en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution, men som bor hjemme hos deres forældre.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at det også må have formodningen imod sig, at det har været lovgivers hensigt at give personalet på interne skoler videre beføjelser efter voksenansvarsloven over for børn og unge, der er anbragt i en plejefamilie, end hvad der gælder, når barnet eller den unge opholder sig hos plejeforældrene.

I sin supplerende udtalelse af 9. november 2020 (ad pkt. 3.2.1 og 3.2.2) har ministeriet – i relation til det, som jeg havde anført om § 52 a i folkeskoleloven og forarbejderne hertil, jf. pkt. 3.2 ovenfor – anført bl.a., at det er ministeriets opfattelse, at lovgivers fokus ved vedtagelsen af konsekvensændringerne som følge af voksenansvarsloven (herunder folkeskolelovens § 52 a) var på de børn og unge, der var anbragt (på opholdssteder og døgninstitutioner), og over for hvem der tidligere gjorde sig forskellige regler gældende i forhold til, om en magtanvendelse skete i forbindelse med undervisningen eller uden for undervisningstiden på anbringelsesstedet. Ifølge ministeriet må det have formodningen for sig, at ændringen er sket ud fra en lighedsbetragtning, hvor udgangspunktet har været, at rammerne for indgreb over for barnet eller den unge på anbringelsesstedet ikke ændrer sig, alt efter om barnet befinder sig i en undervisningssituation eller uden for en undervisningssituation.

Der er efter ministeriets opfattelse således ikke i forbindelse med konsekvensændringerne taget særskilt stilling til, hvad der skal gælde for de børn og unge, der enten ikke er anbragte, men som alene er indskrevet på den interne skole (og dermed ikke er underlagt voksenansvarsloven), eller de børn og unge, der er anbragt i plejefamilier, og som går på en intern skole.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at fortolkningen (af § 52 a i folkeskoleloven) må være mere snæver, og at det ikke har været lovgivers hensigt at give personalet på interne skoler adgang til at anvende magt efter voksenansvarsloven på interne skoler over for børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie. Hvis det havde været tilfældet, skulle det efter ministeriets opfattelse have fremgået klart af loven eller forarbejderne.

Ministeriet har samtidig oplyst, at det er Børne- og Undervisningsministeriets opfattelse, at ordensbekendtgørelsen, jf. pkt. 3.1.2 ovenfor, gælder for børn og unge, der går i en intern skole på et opholdssted eller en døgninstitution, og som bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie.

Ministeriet medgiver, at ændringerne som følger af vedtagelsen af § 52 a i folkeskoleloven samt forarbejderne hertil kan give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt ordensbekendtgørelsen finder anvendelse i interne skoler i forhold til børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie. Ministerierne vil derfor tydeliggøre reglerne i ministeriernes vejledning, så det bliver let forståeligt for de interne skoler og deres personale samt elever og forældre.

3.4. Min vurdering

3.4.1. Jeg er enig med ministeriet i, at børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og *går i en intern skole tilknyttet det pågældende opholdssted eller den pågældende døgninstitution*, er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse, når de er i skole, jf. voksenansvarslovens § 2, stk. 4.

3.4.2. Ministeriet har anført, at børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og *går i en intern skole på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution*, tilsvarende er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 om fysisk guidning, afværgehjælp og fysisk magtanvendelse.

Denne situation er ikke omtalt i voksenansvarsloven, og der ses heller ikke at være taget udtrykkelig stilling til situationen i forarbejderne til lovens § 2, stk. 4.

Børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution, er omfattet af voksenansvarsloven, eftersom de er anbragt uden for hjemmet på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. lovens § 2, stk. 1. De går desuden i en intern skole tilknyttet et anbringelsessted og er derfor også omfattet af ordlyden af lovens § 2, stk. 4.

Da det ikke fremgår af forarbejderne til lovens § 2, stk. 4, at den interne skole skal være tilknyttet det samme opholdssted eller den samme døgninstitution, som børnene og de unge er anbragt på, har jeg – på baggrund af voksenansvarslovens § 2, stk. 1 og 4 – ikke grundlag for at kritisere ministeriets opfattelse, hvorefter børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller en døgninstitution og går i en intern skole på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution, er omfattet af voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9.

3.4.3. For så vidt angår børn og unge, der *bor hjemme hos deres forældre og går i en intern skole* på et opholdssted eller en døgninstitution, er jeg enig med ministeriet i, at disse børn og unge ikke som sådan er omfattet af voksenansvarsloven, idet de pågældende børn og unge ikke er anbragt på et anbringelsessted, jf. voksenansvarslovens § 2, stk. 1. Jeg kan derfor ikke kritisere ministeriets retsopfattelse, hvorefter de dermed heller ikke er omfattet af lovens § 2, stk. 4, når bestemmelsen læses i sammenhæng med de øvrige regler om lovens anvendelsesområde i § 2 samt de begrænsninger, der i øvrigt følger af de enkelte bestemmelser i loven.

For så vidt angår børn og unge, der er *anbragt i en plejefamilie og går i en intern skole* på et opholdssted eller en døgninstitution, forstår jeg, at det er ministeriets opfattelse, at voksenansvarslovens § 2, stk. 4, skal fortolkes sådan, at bestemmelsen heller ikke omfatter disse børn og unge, uanset at de pågældende børn og unge er anbragt på et anbringelsessted, jf. lovens § 2, stk. 1, og dermed som sådan er omfattet af loven.

Det fremgår i øvrigt, at både ministeriet – og Børne- og Undervisningsministeriet – mener, at det er reglerne i ordensbekendtgørelsen, der finder anvendelse i forhold til de to grupper af børn og unge, således som det er angivet i pkt. 27 i vejledningen til voksenansvarsloven, jf. ovenfor under pkt. 3.1.1.

Ordlyden af folkeskolelovens § 52 a og forarbejderne til bestemmelsen er formuleret generelt og angiver, at voksenansvarsloven gælder for "undervisere, der er ansat på anbringelsessteder, og elever på anbringelsessteder", samt angiver, at § 10 (nu § 17) i ordensbekendtgørelsen fremover ikke gælder for lærere og pædagoger, som er ansat på et anbringelsessted, eller for anbragte elever på anbringelsessteder.

Efter at jeg har gennemgået forarbejderne til voksenansvarslovens § 2, stk. 4, og folkeskolelovens § 52 a, kan jeg imidlertid ikke afvise ministeriets opfattelse, hvorefter lovgivers fokus ved vedtagelsen af konsekvensændringerne som følge af voksenansvarsloven var på de børn og unge, der er anbragt på opholdssteder og døgninstitutioner, og som indtil da havde været underlagt forskellige regler afhængig af, om en magtanvendelse skete i forbindelse med undervisningen eller uden for undervisningstiden på anbringelsesstedet. Det er indgået i min vurdering, at ministeriet hermed har anlagt en indskrænkende fortolkning af bestemmelsernes anvendelsesområde og dermed adgangen til at anvende bl.a. fysisk magt efter voksenansvarsloven.

På den baggrund mener jeg samlet set ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Social- og Ældreministeriets opfattelse, hvorefter voksenansvarslovens §§ 6, 8 og 9 ikke gælder for børn og unge, der bor hjemme hos

deres forældre eller er anbragt i en plejefamilie og går i en intern skole på en døgninstitution eller et opholdssted.

Jeg har forstået det sådan, at ministeriet vil tydeliggøre anvendelsesområdet for voksenansvarslovens § 2, stk. 4, i vejledningen til voksenansvarsloven. Jeg beder ministeriet om at underrette mig, når dette er sket.

Jeg har også forstået, at Børne- og Undervisningsministeriet vil tydeliggøre forståelsen af folkeskolelovens § 52 a i en vejledning til folkeskoleloven. På den baggrund har jeg i dag sendt en kopi af dette brev til Børne- og Undervisningsministeriet og bedt ministeriet oplyse, hvilke overvejelser ministeriet har gjort sig i relation hertil, herunder om en tydeliggørelse på området eventuelt bør omfatte en præcisering af selve bestemmelsens ordlyd.

Til orientering vedlægger jeg en kopi af mit brev til Børne- og Undervisningsministeriet.

4. Forskellige regler om anvendelse af magt på opholdssteder og døgninstitutioner

4.1. Mine anmodninger om en udtalelse

I mine breve af 5. marts og 6. oktober 2020 bad jeg om ministeriets bemærkninger til, at der gælder forskellige regler for børn og unge, både på opholdsafdelingerne og i den interne skole, samt ministeriets overvejelser om hensigtsmæssigheden heraf for børnene og de unge og for personalet.

4.2. Ministeriets udtalelser

Ministeriet har i sine udtalelser af 23. april 2020 (ad pkt. 2.6) og 9. november 2020 (ad pkt. 2.2.2 og pkt. 4) anført bl.a., at ministeriet er opmærksom på, at det kan stille store krav til personalet, at der gælder forskellige regler for anvendelse af magt mv. i forhold til børn og unge, når de er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, og i forhold til elever i interne skoler.

Ministeriet har imidlertid anført, at der er tale om specialiserede pædagogiske tilbud og specialundervisningstilbud, hvor der under alle omstændigheder vil skulle tages højde for børnenes og de unges forskellige støttebehov og læringsforudsætninger, og hvor der ofte vil være behov for meget individuelt tilrettelagte forløb. Det primære hensyn må være, at barnet og den unge ikke skal navigere efter forskellige regler og således f.eks. opleve at blive fastholdt fysisk, når dette ikke er rammerne for hverdagen i plejefamilien eller hjemme hos forældrene.

4.3. Mine bemærkninger

Nogle opholdssteder og døgninstitutioner har udelukkende anbragte børn og unge, mens andre udelukkende har børn og unge i aflastning. Nogle opholdssteder og døgninstitutioner har dog både anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning. Endelig er der steder, der både har anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning samt en intern skole, hvor der både går børn og unge, der er anbragt på stedet, børn og unge, der er anbragt på et andet opholdssted eller en anden døgninstitution, børn og unge, der bor hjemme hos deres forældre, samt børn og unge, der er anbragt i en plejefamilie.

På baggrund af sagen må jeg konstatere, at der gælder forskellige regelsæt for anvendelse af magt mv. over for børn og unge, der er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, ligesom der gælder forskellige regelsæt for anvendelse af magt mv. over for børn og unge, der går i en intern skole.

Hvilket regelsæt der finder anvendelse, afhænger af, om barnet eller den unge bor hjemme hos sine forældre eller er anbragt uden for hjemmet på et opholdssted, en døgninstitution eller i en plejefamilie – og i de tilfælde, hvor barnet eller den unge er i aflastning, også af, hvilken type plejefamilie barnet eller den unge er anbragt i. En korrekt anvendelse af reglerne kræver således, at personalet – ud over at have kendskab til de forskellige regelsæt – også har konkret viden om, hvor hver enkelt barn eller ung bor eller er anbragt.

Det tilkommer ikke mig at vurdere berettigelsen af den nuværende retstilstand. Efter min opfattelse må de ovennævnte forhold imidlertid i praksis antages at kunne vanskeliggøre personalets, herunder vikarers, overholdelse af reglerne – ikke mindst når det tages i betragtning, at der ved udøvelse af magt ofte er tale om situationer, hvor der må handles hurtigt.

Jeg er derfor enig med ministeriet i, at det stiller store krav til personalet, at der gælder forskellige regler for anvendelse af magt mv. i forhold til de enkelte børn og unge, der er i aflastning på et opholdssted eller en døgninstitution, og i forhold til børn og unge, der går i interne skoler.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det er min erfaring fra tilsynsbesøg på opholdssteder og døgninstitutioner, der både har anbragte børn og unge og børn og unge i aflastning, at der flere steder mangler tilstrækkeligt kendskab til voksenansvarslovens regler og deres anvendelsesområde. Det er også min erfaring fra tilsynsbesøg på opholdssteder og døgninstitutioner med interne skoler, at der generelt er usikkerhed om, hvilke regler der gælder i forhold til magtanvendelse, når der går elever i den interne skole, der ikke er anbragt på opholdsstedet eller døgninstitutionen.

Jeg går ud fra, at Social- og Ældreministeriet vil inddrage disse forhold i arbejdet med at tydeliggøre retsstillingen på området.

Jeg afventer at modtage de underretninger, som jeg har bedt om, jf. pkt. 2.4 og 3.4 ovenfor, men foretager mig på det foreliggende grundlag ikke i øvrigt mere i forhold til Social- og Ældreministeriet i sagen.