



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2020-30

Natlig aflåsning af vinduer mv. på åben del af institution

Resumé

22. september 2020

Efter et tilsynsbesøg på en åben døgninstitution med to delvis lukkede afdelinger for børn og unge på 12-17 år undersøgte ombudsmanden af egen drift det retlige grundlag for en praksis om natlig aflåsning, som blev anvendt på den åbne del af døgninstitutionen. Aflåsningen omfattede vinduer og altandøre til de unges værelser på 1. sal. Desuden kunne de unge ikke uden videre forlade institutionen om natten gennem hoveddøren. Hoveddøren skulle i givet fald låses op af personalet, som forinden ville forsøge at overtale den unge til at blive. Personalet ville endvidere efter omstændighederne bl.a. følge efter en ung, som forlod institutionen, for at sikre sig, at der ikke skete noget uforsvarligt.

Forvaltningsret

12.1

Personspørgsmål

4

Statsforfatningsret

3.2

Ombudsmanden mente, at der hverken i serviceloven eller voksenansvarsloven var hjemmel til døgninstitutionens praksis på den åbne del af institutionen med aflåsning af vinduer og altandøre om natten på de unges værelser sammenholdt med de foranstaltninger, der blev foretaget ved hoveddøren.

Endvidere anså ombudsmanden det for meget tvivlsomt, om institutionens praksis med aflåsning af vinduer og altandøre set i sammenhæng med de foranstaltninger, der blev foretaget ved hoveddøren, havde fornøden hjemmel i anstaltsforholdet.

Ombudsmanden henstillede derfor til kommunen, at den bragte den omtalte praksis til ophør.

(Sag nr. 19/01438)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Den 4. og 5. februar 2019 var Ombudsmandens Børnekontor på tilsynsbesøg på Specialinstitutionen Skodsborg. Repræsentanter fra Københavns Kommune (Center for Socialpædagogik og Psykiatri samt Borgercenter Børn og Unge) deltog i besøget.

Specialinstitutionen Skodsborg er en åben døgninstitution med to delvis lukkede afdelinger.

Under besøget fik besøgsholdet oplyst, at vinduer og altandøre på de unges værelser på den åbne del af institutionen blev aflåst om natten. Dette skete for at forhindre, at de unge forlod institutionen. Det var dog muligt at åbne vinduet lidt, så man kunne lukke frisk luft ind. Altandøren kunne åbnes efter behov af nattevagten, hvis den unge f.eks. skulle ud at ryge.

Besøgsholdet fik endvidere oplyst, at hvis de unge ønskede at forlade institutionen om natten, skulle de tale med nattevagten, som vurderede, om det var hensigtsmæssigt.

På baggrund af oplysningerne besluttede ombudsmanden af egen drift at undersøge hjemmelsgrundlaget for Specialinstitutionen Skodsborgs praksis vedrørende natlig aflåsning af vinduer og altandøre på de unges værelser tilhørende den åbne del af institutionen.

I et brev af 14. oktober 2019 bad ombudsmanden Specialinstitutionen Skodsborg om at redegøre nærmere for hjemmelsgrundlaget for den omtalte praksis. Han bad institutionen om at sende sit svar via Københavns Kommune, så kommunen kunne få lejlighed til at forholde sig til institutionens svar. Endelig bad ombudsmanden Københavns Kommune om at sende svaret fra institutionen og kommunens eventuelle bemærkninger til ham via Social- og Indenrigsministeriet, så ministeriet kunne få lejlighed til at forholde sig til sagen.

Herefter modtog jeg den 21. februar 2020 en redegørelse af 19. december 2019 fra Københavns Kommune (Borgercenter Børn og Unge) og en udtalelse af 21. februar 2020 fra Social- og Indenrigsministeriet.

2. Nærmere om institutionen og dens praksis

Af Københavns Kommunes redegørelse af 19. december 2019 fremgår det, at Specialinstitutionen Skodsborg henvender sig til en målgruppe af unge på 12-17 år med alvorlige psykiske og psykiatriske kendetegn. De anbragte unge er primært piger, der kan have en ekstremt udadreagerende og selvskadende adfærd og i perioder være selvmordstruede. Ofte har pigerne et forbrug, evt. et egentligt misbrug, af stoffer eller alkohol ved anbringelsen. Institutionen har tilknyttet to delvis lukkede afdelinger, som efter behov benyttes til periodisk tilbageholdelse af de unge med dette anbringelsesgrundlag.

Aflåsning af vinduer og altandøre om natten praktiseres i forhold til beboere på fire værelser på 1. sal tilhørende den åbne del af institutionen. De øvrige værelser på den åbne del af institutionen er placeret i et tilhørende anneks i stueplan. Vinduerne i denne bygning er ikke aflåst om natten.

Aflåsningen sker for at forhindre de anbragte unge, der bor på førstesalen af institutionen, i at springe ud ad vinduer og altandøre fra 1. sal og eventuelt rømme institutionen i løbet af natten. Formålet er således dels at beskytte de unge mod selvskadende og potentielt selvmordstruende adfærd og mod at komme til skade ved udspringet, dels at forhindre, at de rømmer med henblik på at fortsætte misbrug mv. Aflåsningen har også til formål at hindre andre i at komme usete ind på de unges værelser ad den vej, f.eks. de unges kærestes eller de unge, der bor i værelser ved siden af, og som deles om samme altan.

Døren til de unges værelser er ikke aflåst udefra, men kan låses indefra af de unge. De unge er således ikke tilbageholdt på værelserne og kan gå ud ad værelsesdøren.

Hoveddøren låses kl. 23 og åbnes igen kl. 7. Aflåsningen sker for at holde uvedkommende personer ude fra institutionen om natten, og hoveddøren låses i dette tidsrum op af personalet, så det er muligt for de unge at gå ud ad institutionens hoveddør. Hvis de unge ønsker at forlade institutionen om natten, skal de tale med personalet om det. Dette er i overensstemmelse med institutionens husorden, hvorefter der skal være ro i huset, og de unge skal være på deres værelser, kl. 22.30 i hverdage.

Formålet med, at de unge skal tale med personalet, er – som med aflåsningen af vinduer og altandøre – at sikre, at de unge, som institutionen har ansvaret for at varetage den daglige omsorg for, ikke har til hensigt at rømme eller på anden måde udsætte sig selv for noget, der vil være til skade for den unges sundhed og udvikling. Det er som udgangspunkt en samtale, hvor personalet med en pædagogisk tilgang taler med den unge om årsagen til, at den unge ønsker at forlade institutionen, tager hånd om det, hvis den unge er

ked af det, og forsøger ad frivillighedens vej at overbevise den unge om at blive på institutionen.

Hvis den unge fortsat ønsker at forlade institutionen, vil personalet – afhængigt af den unges alder, ærinde og anbringelsesgrundlag samt sindstilstand – kunne følge med den unge for at sikre sig, at der ikke sker noget uforsvarligt. Afhængigt af de konkrete omstændigheder og den omhandlede unges anbringelsesgrundlag vil personalet kunne fysisk fastholde og føre, tilbageføre, eller evt. tilbageholde den unge på en af institutionens delvis lukkede afdelinger, når betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt efter reglerne herom i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge.

3. Retsgrundlaget

3.1. Relevante bestemmelser i lovgivningen

Efter § 66, stk. 1, nr. 7, i serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020) kan et anbringelsessted for børn og unge f.eks. være delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner.

Ved en delvis lukket døgninstitution eller en delvis lukket afdeling på en døgninstitution forstås en døgninstitution eller afdeling for børn og unge mellem 12 og 17 år, hvor der i perioder – når betingelserne herfor er opfyldt – kan ske tilbageholdelse i form af aflåsning af yderdøre og vinduer samt fysisk fastholdelse, jf. § 5, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 810 af 13. august 2019 om voksenansvar for anbragte børn og unge.

Efter § 63 a, stk. 1, i serviceloven er det børn og unge-udvalget, der kan træffe afgørelse om anbringelse af børn og unge på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner. Efter bestemmelsens stk. 2 må delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner alene anvendes, når det er afgørende for den socialpædagogiske behandling at kunne aflåse yderdøre og vinduer i perioder eller at kunne fastholde barnet eller den unge fysisk. Der skal endvidere være risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af kriminel adfærd, misbrugsproblemer eller andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.

Efter servicelovens § 63 a, stk. 3, træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om de nærmere rammer og vilkår for tilbageholdelse og fastholdelse under den konkrete anbringelse på en delvis lukket døgninstitution eller delvis lukket afdeling på en døgninstitution, jf. §§ 12 og 13 i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (lovbekendtgørelse nr. 764 af 1. august 2019).

De nærmere regler om tilbageholdelse af børn og unge på en delvis lukket døgninstitution eller delvis lukket afdeling på en døgninstitution fremgår af voksenansvarslovens § 12. Bestemmelsen findes i lovens kapitel 3, der vedrører magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Om tilbageholdelse af børn og unge på delvis lukkede afdelinger på åbne døgninstitutioner fremgår følgende af forarbejderne til lovens § 12, stk. 1 (lovforslag nr. 162 af 30. marts 2016, de specielle bemærkninger, s. 57):

”Bestemmelsens stk. 1 fastsætter, at på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner kan anbragte børn og unge tilbageholdes ved, at yderdøre og vinduer aflåses i perioder.

...

De øgede muligheder for magtanvendelse, der eksisterer på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger, begrænses til de perioder, hvor barnet eller den unge har behov for en intensiv indsats for at kunne fastholdes i den socialpædagogiske behandling. I praksis vil muligheden for at kunne tilbageholde det enkelte barn eller den unge ske ved, at der på institutionen er en afdeling, hvor det er muligt at aflåse yderdøre og vinduer. Således sikres det, at barnet eller den unge kan forblive på samme institution, uanset at der i perioder er behov for at tilbageholde barnet eller den unge, og at andre af de anbragte børn og unge på institutionen frit skal kunne komme og gå.”

Af § 12, stk. 3 og 4, fremgår det bl.a., at tilbageholdelse på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner højst kan udgøre 5 sammenhængende dage og maksimum 30 dage i alt på 1 år, at det er lederen eller dennes stedfortræder, der – inden for de rammer om tilbageholdelse, som kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om – kan tilbageholde barnet eller den unge, når betingelserne er opfyldt, og at lederen eller dennes stedfortræder kan beslutte, at tilbageholdelsen skal begrænses til bestemte tidspunkter i døgnet.

I voksenansvarslovens § 7 er der fastsat nærmere bestemmelser om generelle principper for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes, jf. § 7, stk. 3.

En tilbageholdelse af et barn eller en ung skal registreres og indberettes af anbringelsesstedet efter bestemmelserne i voksenansvarslovens § 21 og voksenansvarsbekendtgørelsens § 22.

Af pkt. 23 i vejledning om voksenansvar for anbragte børn og unge (vejledning nr. 10229 af 17. december 2019) fremgår det, at en delvis lukket døgninstitution og en delvis lukket afdeling på en åben døgninstitution er en døgninstitution eller en afdeling, hvor det er muligt i perioder at aflåse yderdøre og vinduer, og at dørene til børnenes og de unges værelser ikke må aflåses på en sådan institution eller afdeling.

Efter pkt. 24 i vejledningen skal det i forbindelse med den fysiske indretning af en delvis lukket afdeling på en døgninstitution sikres, at de fysiske rammer er i orden, så det er muligt for de anbragte børn og unge at vide, hvornår de opholder sig på den åbne del af institutionen og den delvis lukkede, herunder at de øgede muligheder for bl.a. tilbageholdelse ikke anvendes over for de øvrige børn og unge på den åbne del af døgninstitutionen.

Af vejledningens pkt. 119 fremgår det, at der ved tilbageholdelse forstås, at barnet eller den unge anbringes på en afdeling, hvor døre og vinduer kan aflåses.

For så vidt angår børn og unge anbragt på åbne anbringelsessteder fremgår det af pkt. 9 i vejledningen, at disse børn og unge ikke må låses inde, men at det ikke udelukker, at anbringelsesstedet kan låses af, således at uvedkommende ikke kan komme ind. De låste døre skal i givet fald altid kunne låses op indefra.

3.2. Relevante bestemmelser i den tidligere lovgivning

Forud for voksenansvarslovens ikrafttræden den 1. januar 2017 var der i den dagældende magtanvendelsesbekendtgørelse følgende bestemmelse, der gav mulighed for aflåsning om natten også på åbne institutioner (§ 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 186 af 20. februar 2015 om magtanvendelse over for børn og unge anbragt uden for hjemmet):

”Stk. 2. Der vil i ikke sikrede afdelinger i døgninstitutioner for børn og unge endvidere kunne ske aflåsning af afdelingen om natten og undtagelsesvis i kortere perioder om dagen.”

Bestemmelsen blev ikke opretholdt i forbindelse med gennemførelsen af voksenansvarsloven, og den blev heller ikke erstattet af regler om mulighed for mindre vidtgående indgreb end aflåsning, f.eks. delvis aflåsning og kontrol ved udgangsdøren. Den manglende opretholdelse ses ikke omtalt i forarbejderne til voksenansvarsloven, men kan udledes af det forhold, at bestemmelsen ikke ses videreført i de gældende skrevne regler.

3.3. Uddrag af betænkning om magtanvendelse

Om magtanvendelse på åbne institutioner i forbindelse med regulering af barnets eller den unges bevægelsesfrihed er der i betænkning nr. 1551/2015 om

magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, anført bl.a. følgende (s. 110 f.):

”Et af de dilemmaer, der har været drøftet i udvalget og i fokusgrupperne i forbindelse med kortlægningen, har været, når anbragte børn og unge rømmer fra anbringelsesstedet, herunder særligt de åbne anbringelsessteder. De fleste anbringelsessteder har procedurer i forbindelse med rømning og forsøg herpå, men personalet oplever det oftest som en frustration, at de reelt ikke kan forhindre barnet eller den unge i at forlade institutionen i de situationer, hvor barnet eller den unge stikker af for f.eks. at begå kriminalitet eller i forbindelse med anden selvskadende adfærd.

Børn og unge har generelt ret til at bevæge sig frit både inden for og uden for de åbne anbringelsessteder (...)

...

Efter gældende ret kan børn og unge-udvalget i opholdskommunen træffe afgørelse om, at børn og unge på døgninstitutioner og opholdssteder, kan tilbageholdes i op til 14 dage i starten af anbringelsen, når det må anses for at være af væsentlig betydning for at imødekomme et barns eller en ungs særlige behov for støtte, og det vurderes at have afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, jf. servicelovens § 123 c. (...)

Der er således ikke adgang til at tilbageholde et barn eller en ung på åbne anbringelsessteder, medmindre der er truffet afgørelse efter servicelovens § 123 c, og betingelserne herfor er opfyldt. Dog er det muligt at fastholde og tilbageholde barnet eller den unge på delvis lukkede døgninstitutioner samt delvis lukkede afdelinger, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 1 og § 9, stk. 1, nr. 1, hvis det er afgørende for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge ikke rømmer fra institutionen, og der er risiko for at barnets eller den unges udvikling eller sundhed lider skade.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om man skal udvide mulighederne for at kunne anvende fysisk magt i form af tilbageholdelse af børn og unge i tilfælde af, at et barn eller en ung forsøger at forlade en åben døgninstitution eller et opholdssted i de situationer, hvor der f.eks. er risiko for, at barnet eller den unge vil skade sig selv eller evt. andre. Det er udvalgets opfattelse, at der kan opstå nogle voldsomme situationer, hvis man skal tilbageholde et barn eller en ung ved hjælp af fysisk magt. Det er derfor en fordel, at tilbageholdelsen sker ved f.eks. dørlåsning på en delvist lukket institution eller en delvist lukket afdeling (...), da der

ikke anvendes egentlig fysisk magt over for barnet eller den unge. De åbne anbringelsessteder er ikke indrettet til og har ikke til formål at hindre den enkelte unges bevægelsesfrihed, da døre og vinduer ikke er aflåste.”

3.4. 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. Man siger, at beslutningerne eller forskrifterne har hjemmel i anstaltsforholdet.

På f.eks. hospitaler, plejehjem, dagcentre, daginstitutioner, skoler, universiteter, døgninstitutioner og tilsvarende steder kan ledelsen således på ulovbestemt grundlag fastsætte en række bestemmelser i forhold til de borgere, som opholder sig på institutionen. Retspraksis og ombudsmandspraksis er nærmere omtalt i den juridiske litteratur, se f.eks. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 3. udgave (2020), s. 215 ff., Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 18 f., s. 63 og s. 70, samt Jens Garde og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 208 ff.

I betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, s. 55 f., anføres bl.a. følgende om anstaltsforhold:

”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 institutionerne eller opholdsstederne. Som eksempel kan nævnes en regel om, at børn eller unge skal rydde op på deres værelse eller i fællesrum, for at hygiejnemæssige forhold på institutionen eller opholdsstedet kan tilgodeses.

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. Der kan heller ikke ske frihedsberøvelse med hjemmel i anstaltsforholdet.”

Se også Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 63, der om anstaltsforholdet anfører følgende:

”Det er (...) fast antaget, at ledelsen af en offentlig institution kan træffe konkrete eller generelle bestemmelser om brugernes forhold til institutionen. (...) Beføjelsen rækker næppe videre end til at bestemme over ordensmæssige forhold såsom besøgstid, opførsel, udsmykning, møblering og husdyrhold. Indgreb i borgernes personlige frihed eller integritet, såsom indespærring, ransagning af ejendele, konfiskation af mobiltelefon, krav om aflæggelse af urinprøve eller påsætning af overvågningsudstyr er næppe omfattet af denne grundsætning.”

Også Bente Mundt og Karsten Loiborg, Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel, i [FOB 2010, s. 29 ff.](#) (der er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), antager, at borgernes friheds- og menneskerettigheder kan medføre begrænsninger i, hvordan forvaltningen ud fra anstaltsbetragtninger kan regulere borgernes forhold.

Endvidere er det almindeligt antaget, at jo mere intensivt der gribes ind i borgernes retsforhold, jo større krav stilles der i almindelighed til den materielle hjemmel, se f.eks. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Dansk Statsret, 3. udgave (2020), s. 337 f., og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 180 ff.

En række væsentlige områder, som historisk har været reguleret af anstaltsordninger, er i dag lovregulerede. Det må i almindelighed have formodningen imod sig, at der med henvisning til anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i brugernes forhold, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler, jf. [FOB 2017-13](#), [FOB 2017-27](#) og [FOB 2020-20](#). Se også [FOB 2009 20-3](#). Sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

4. Myndighedernes udtalelser om hjemmelsgrundlaget

4.1. Københavns Kommune har i sin redegørelse af 18. december 2019 anført bl.a. følgende om hjemmelsgrundlaget:

”Københavns Kommunes Socialforvaltning udleder, at der af adgangen til tilbageholdelse i form af periodisk aflåsning af vinduer og yderdøre efter § 12 i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (herefter voksenansvarsloven) modsætningsvist kan sluttes, at der ikke er hjemmelsgrundlag for tilsvarende aflåsning på den åbne del af institutionen. Det understøttes af, at det fremgår af pkt. 6 i vejledning nr. 10370 af 21. december 2016 om voksenansvar over for anbragte børn og unge [min kommentar: som svarer til pkt. 9 i den seneste vejledning om voksenansvarsloven (vejledning nr. 10229 af 17. december 2019), jf. pkt. 3.1 ovenfor] (herefter voksenansvarsvejledningen), at unge anbragt på åbne

anbringelsessteder ikke må låses inde, men at det ikke udelukker at anbringelsesstedet kan låses af således, at uvedkommende ikke kan komme ind, så længe dørene kan låses op indefra.

Som redegjort for ovenfor under praksis anser Københavns Kommunes Socialforvaltning ikke Specialinstitutionen Skodsborgs aflåsning af vinduer (så de kun kan åbnes på klem) og altandøre om natten på værelserne på 1. sal for en tilbageholdelse af de unge, der bor på disse værelser. Således er selve døren til de unges værelse ikke låst, medmindre de unge selv har valgt at gøre det, og dermed også har adgang til at låse dem op indefra.

Københavns Kommunes Socialforvaltning anerkender dog, at der ikke i voksenansvarsloven er et klart hjemmelsgrundlag for aflåsning af vinduer (på klem) og altandøre om natten på åbne døgninstitutioner, herunder i tilknytning til delvis lukkede afdelinger.

...

Såfremt Social- og Indenrigsministeriet og Ombudsmanden fortolker, at der ikke er hjemmel til den beskrevne praksis, vil Københavns Kommunes Socialforvaltning indrette denne, så den bliver lovmedholdelig.”

4.2. Social- og Indenrigsministeriet har i udtalelsen af 21. februar 2020 anført følgende om hjemmelsgrundlaget:

”Social- og Indenrigsministeriet skal indledningsvist bemærke, at ministeriet er enig med Københavns Kommune i, at der ikke er en særskilt hjemmel i hverken serviceloven eller voksenansvarsloven til aflåsning af vinduer og altandøre på 1. sal om natten på den åbne del af et anbringelsessted. Børn og unge, som er anbragt på et åbent anbringelsessted, må således ikke låses inde. Dette udelukker imidlertid ikke, at anbringelsessteder kan låse yderdøre af, således at uvedkommende ikke kan komme ind. Dette forudsætter dog, at de låste døre altid kan låses op indefra.

Det er ministeriets vurdering, at der efter omstændighederne og hensynet til målgruppen på en given institution kan være adgang til at låse vinduer (dog således at de kan åbnes på klem) og altandøre om natten som følge af anstaltsforhold.

Herefter kan en forvaltningsmyndighed træffe de nødvendige beslutninger om institutionens drift, så institutionen kan fungere i overensstemmelse med formålet inden for rammerne af proportionalitetsprincippet.

Set i lyset af målgruppen på Specialinstitutionen Skodsborg er det ministeriets vurdering, at anbringelsesstedet må kunne træffe de nødvendige beslutninger om institutionens drift, herunder vedrørende sikkerhedsmæssige foranstaltninger, da det ellers kan vanskeliggøre, at institutionen kan fungere i overensstemmelse med sit formål.

Efter ministeriets vurdering indebærer dette blandt andet, at Specialinstitutionen Skodsborg – med henblik på at varetage de unges tarv bedst muligt – må have adgang til at sikre, at de anbragte unge ikke kommer i en sikkerhedsmæssig uforsvarlig situation, hvor der er risiko for, at de kan gøre skade på dem selv.

Det er ministeriets opfattelse, at formålet med at aflåse vinduer og altandøre om natten i de værelser, som er placeret på 1. sal, dels er at skærme de unge på disse værelser fra at komme i en situation, hvor de kan forvolde skade på dem selv ved at springe ud af vinduet, og dels for at holde uvedkommende ude om natten. Dermed er aflåsningen med til at sikre, at natterne generelt kan forløbe i trygge rammer. Indgrebet varetager således et væsentligt, sagligt og nødvendigt formål ved at skærme de unge fra at komme i en sikkerhedsmæssig uforsvarlig situation, hvor der er risiko for, at de kan gøre skade på dem selv.

Ministeriet lægger i sin vurdering vægt på, at de anbragte unges sikkerhed og tryghed er et tungtvejende hensyn, og at aflåsningen på den beskrevne måde også er i de anbragte unges egen interesse. Yderligere lægger ministeriet vægt på den måde, hvorpå aflåsningen praktiseres. Der er således tale om, at vinduerne kan åbnes på klem, ligesom altandørene kan åbnes ved at tilkalde personalet. Dertil kommer, at der ikke er tale om afspærring eller aflåsning udefra af normale adgangspartier, herunder døren til de unges værelser og hoveddøren til institutionen. De unge er således ikke afskåret fra at forlade deres værelser eller institutionen om natten, ligesom de kan åbne vinduer på klem efter behov for regulering af rumtemperatur eller mh. udluftning.

Det er dermed også ministeriets vurdering, at hensynet til de anbragte unge og personalets sikkerhed om natten vægter højere end hensynet til, at de unge selv kan åbne vinduerne helt og åbne altandørene om natten, og at der således set i forhold til de hensyn er tale om et relativt begrænset indgreb i den unges personlige integritet.

Det er endelig ministeriets vurdering, at aflåsningen på den anførte måde står i rimeligt forhold til det ønskede formål og ikke vurderes at gå videre end, hvad der er nødvendigt for, at institutionen kan varetage disse saglige hensyn.”

5. Min vurdering

5.1. I min høring af 14. oktober 2019 bad jeg myndighederne redegøre for hjemmelsgrundlaget for Specialinstitutionen Skodsborgs praksis for natlig aflåsning af vinduer og altandøre på de unges værelser på 1. sal tilhørende den åbne del af institutionen.

Jeg forstår på Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 21. februar 2020, at det er ministeriets opfattelse, at der hverken i serviceloven eller voksenansvarsloven er hjemmel til den omtalte praksis.

Dette er jeg enig i.

5.2. Spørgsmålet er herefter, om anstaltsforholdet – som antaget af Social- og Indenrigsministeriet – indeholder tilstrækkelig hjemmel for institutionens praksis med aflåsning af vinduer og altandøre på værelserne på 1. sal.

Ministeriet har til støtte for sin opfattelse anført bl.a., at aflåsningen er med til at sikre, at natterne generelt kan forløbe i trygge rammer, og at indgrebet således varetager et væsentligt, sagligt og nødvendigt formål ved at skærme de unge fra at komme i en sikkerhedsmæssigt uforsvarlig situation, hvor der er risiko for, at de kan gøre skade på sig selv. Ministeriet har desuden lagt vægt på den måde, aflåsningen praktiseres på, at aflåsningen også er i de anbragte unges egen interesse, samt at der ikke er tale om afspærring eller aflåsning udefra af normale adgangspartier, herunder bl.a. hoveddøren til institutionen.

Jeg har stor forståelse for de hensyn, som ifølge Københavns Kommune og Social- og Indenrigsministeriet ligger bag institutionens praksis. Som jeg tidligere har udtalt, er det imidlertid min opfattelse, at en retlig vurdering af, om anstaltsforholdet kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag for et givent tiltag, ikke alene kan afhænge af en vurdering af sagligheden og nødvendigheden af det pågældende tiltag, men navnlig må afgøres ud fra, hvor meget tiltaget gør indgreb i den personlige frihed, sammenholdt med lovreguleringen af den pågældende problemstilling. Se hertil [FOB 2020-20](#) (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

Jeg er på den baggrund enig med Social- og Indenrigsministeriet i, at det har betydning for vurderingen af institutionens praksis, hvis normale adgangspartier, herunder hoveddøren til institutionen, ikke er afspærret eller låst for udgående trafik. Efter min opfattelse må vurderingen af, hvorvidt Specialinstitutionen Skodsborgs praksis har hjemmel i anstaltsforholdet, imidlertid tilliges ses i sammenhæng med den måde, hvorpå institutionen håndterer situationer, hvor en ung ønsker at komme ud ad hoveddøren.

Ifølge Københavns Kommunes udtalelse aflåses hoveddøren i tidsrummet fra kl. 23 til kl. 7. Døren skal i dette tidsrum låses op af personalet, og det fremgår, at hvis de unge ønsker at forlade institutionen om natten, vil personalet med en pædagogisk tilgang tale med de unge om det og forsøge at overbevise de unge om at blive på institutionen. Hvis den unge fortsat ønsker at forlade institutionen, skal den unge tale med personalet herom, således at personalet – afhængigt af den unges alder, ærinde og anbringelsesgrundlag samt sindstilstand – vil kunne beslutte at følge med den unge for at sikre sig, at der ikke sker noget uforsvarligt. Personalet vil også kunne fysisk fastholde og føre, tilbageføre eller evt. tilbageholde den unge på en af institutionens delvis lukkede afdelinger, når betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

På baggrund af Københavns Kommunes udtalelse må jeg derfor lægge til grund, at de unge således ikke uden videre kan forlade institutionen om natten gennem hoveddøren. Selv om de unge over for nattevagten kan fremsætte ønske om at forlade institutionen, indebærer institutionens samlede praksis et system med en voksen visitation af den eller de unge, som måtte ønske at forlade institutionen.

Den samlede effekt af aflåsningen af vinduer og altandøre sammenholdt med foranstaltningerne ved hoveddøren – og den begrænsning, som dette udgør i de unges bevægelsesfrihed – taler efter min opfattelse herefter imod, at anstaltsforholdet kan udgøre det tilstrækkelige hjemmelsgrundlag for institutionens praksis. Jeg bemærker herved også, at det som anført ovenfor under pkt. 3.4 er almindeligt antaget, at borgernes frihedsrettigheder kan medføre begrænsninger i, hvordan forvaltningen ud fra anstaltsbetragtninger kan regulere borgernes forhold, og at jo mere intensivt der gribes ind i borgernes retsforhold, jo større krav stilles der i almindelighed til den materielle hjemmel.

Også sammenhængen med den skrevne lovgivning taler efter min opfattelse imod en antagelse om, at anstaltsforhold kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag for institutionens praksis.

Som anført i pkt. 3.4 må det i almindelighed have formodningen imod sig, at der med henvisning til anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i brugernes forhold, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler.

Som anført i pkt. 3.1 findes der i serviceloven, voksenansvarsloven, bekendtgørelsen om voksenansvar og vejledningen om voksenansvar en nærmere regulering af indgreb over for børn og unge på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, som med hensyn til formål og intensitet har en vis lighed med de indgreb, som Specialinstitutionen

Skodsborg i den omtalte praksis anvender over for børn og unge på værelser tilhørende den åbne del af institutionen.

Det gælder således med hensyn til muligheden for periodevis aflåsning af vinduer og yderdøre, som i forhold til anbragte børn og unge på lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner er nærmere reguleret i § 12 og § 21 i voksenansvarsloven og § 5 og § 22 i bekendtgørelsen om voksenansvarsloven. Der gælder i den forbindelse desuden særlige tidsmæssige begrænsninger og nærmere regler om registrering og indberetning i forhold til aflåsningen. Endvidere gælder der efter voksenansvarslovens § 7 en række generelle principper for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Jeg henviser nærmere til pkt. 3.1 med omtale af de relevante bestemmelser i lovgivningen.

Selv om disse lovregulerede tilfælde angår en mere indgribende regulering, derved at de regulerer tilfælde, hvor der etableres en egentlig fysisk forhindring for, at en ung kan gå ud, selv om den unge ønsker det, er problemstillingen med indgreb i form af aflåsning af vinduer bl.a. med henblik på at vanskeliggøre fri udgang således reguleret i skrevne regler på området. Også dette må efter min opfattelse tale imod, at Specialinstitutionen Skodsborgs praksis kan anses for hjemlet i anstaltsforholdet.

Jeg bemærker herudover, at Specialinstitutionen Skodsborg er en åben døgninstitution med delvis lukkede afdelinger, jf. servicelovens § 66, stk. 1, nr. 7, og at lovgivningen for denne type institutioner alene sonderer mellem åbne og lukkede afdelinger. En mellemform som f.eks. åbne afdelinger med begrænset åbenhed om natten ses ikke omtalt i lovgivningen eller dens forarbejder, herunder betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. I betænkningen er det anført, at på en åben institution har børn og unge generelt ret til at bevæge sig frit både inden for og uden for anbringelsesstedet (s. 110, jf. pkt. 3.3 ovenfor). Også i forarbejderne til bestemmelsen i voksenansvarslovens § 12, stk. 1, er det anført, at børn og unge på åbne afdelinger frit skal kunne komme og gå (lovforslag nr. 162 af 30. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 12, stk. 1).

Endelig bemærker jeg, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, i den tidligere magtanvendelsesbekendtgørelse, hvorefter der kunne foretages aflåsning om natten også på åbne institutioner, blev ophævet samtidig med voksenansvarslovens ikrafttræden den 1. januar 2017, se pkt. 3.2 ovenfor. Det må efter min opfattelse antages, at anstaltsforhold som udgangspunkt ikke (på ny) kan udgøre hjemmelsgrundlag for forhold, som tidligere har været – men ikke længere er – reguleret af skrevne regler. Det forhold, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, om nataflåsning blev ophævet uden samtidig at blive erstattet af andre skrevne

regler om aflåsning på åbne afdelinger, taler derfor efter min opfattelse yderligere imod, at Specialinstitutionen Skodsborgs praksis kan anses for hjemlet i anstaltsforholdet.

På baggrund af det anførte er det samlet set min vurdering, at det må anses for meget tvivlsomt, om Specialinstitutionen Skodsborgs praksis med aflåsning af vinduer og altandøre set i sammenhæng med de foranstaltninger, der foretages ved hoveddøren, har tilstrækkelig hjemmel i anstaltsforholdet.

5.3. Samlet set henstiller jeg på den baggrund til Københavns Kommune, at kommunen bringer den omtalte praksis med aflåsning af vinduer og altandøre om natten på den åbne del af institutionen sammenholdt med de foranstaltninger, der foretages ved hoveddøren, til ophør.

Jeg beder venligst om at modtage Københavns Kommunes svar på denne henstilling inden 6 uger fra i dag.

Jeg har samtidig gjort Social- og Indenrigsministeriet og Specialinstitutionen Skodsborg bekendt med min opfattelse.

Københavns Kommune orienterede mig i et brev af 27. oktober 2020 om, at Specialinstitutionen Skodsborg i anledning af min henstilling havde ændret sin praksis. Brevet indeholdt følgende om praksisændringen:

”(...) Borgercenter Børn og Unge (har) valgt at ophøre med aflåsning af hoveddøren om natten, og indtil videre valgt at opretholde praksis med aflåsning af vinduer og altandøre om natten på de unges værelser på 1. sal på Skodsborg. Denne beslutning er truffet, da borgercenteret vurderer, at det på grund af institutionens målgruppe af unge med selvskadende og potentielt selvmordstruende adfærd og risikoen for personskade ved udspring fra 1. sal, er sikkerhedsmæssigt uforsvarligt at ophøre med aflåsning på 1. salen. Dertil kommer, at Borgercenter Børn og Unge vurderer, at aflåsning af vinduer, således at de kan åbnes på klem og der kan komme frisk luft ind, samt altandøre på 1. sal, er et mindre indgreb i de unges bevægelsesfrihed, end aflåsning af hoveddøren, der udgør den gængse vej ud af institutionen.

Personalet vil, i det omfang de når at møde en ung på vej ud af institutionen, som led i varetagelsen af omsorgen for den unge, fortsat forsøge

at opnå dialog med den unge om, hvor den unge er på vej hen, og hvornår den unge forventer at komme tilbage til institutionen igen. Hvis de konkrete omstændigheder, herunder den unges sindstilstand, alder, ærinde og anbringelsesgrundlag gør, at personalet vurderer, at det er uforsvarligt at den unge forlader institutionen alene i løbet af natten, vil personalet følge efter den unge. I sidste ende vil personalet kunne skride til magtanvendelse i form af f.eks. tilbageførelse, hvis de i den konkrete situation vurderer, at betingelserne i voksenansvarsloven er til stede.

Ophør af praksis med aflåsning af hoveddøren medfører dog risiko for, at de unge i nogle tilfælde vil kunne rømme fra institutionen, uden personalet vil kunne nå at konstatere og reagere på det, før end næste morgen, når det bliver klart, at den unge er væk.

Borgercenter Børn og Unge imødeser Ombudsmandens snarlige tilbage melding om, hvorvidt den foretagne ændring af praksis er tilstrækkelig til at efterleve henstillingen. Hvis Ombudsmanden vurderer, at det ikke er tilfældet, vil Borgercenter Børn og Unge på ny tilpasse praksis, så den er lovmedholdelig.”

Jeg inviterede herefter Københavns Kommune og Social- og Indenrigsministeriet (nu Social- og Ældreministeriet) til et virtuelt møde med henblik på en nærmere drøftelse af sagen og min efterfølgende vurdering af, om ændringen i praksis var tilstrækkelig til at efterleve min henstilling.

På mødet modtog jeg yderligere oplysninger om praksisændringen, herunder en uddybning af risikoen for personskade ved bl.a. fald fra 1. sal, som var grunden til, at praksis med aflåsning af vinduer og altandøre om natten på 1. sal var opretholdt. Endvidere blev det aftalt, at Københavns Kommune ville afgive et supplerende svar.

Efter mødet modtog jeg Københavns Kommunes supplerende svar af 25. januar 2021. Svaret indeholdt bl.a. følgende:

”Som oplyst i brev af 27. oktober 2020 er Borgercenter Børn og Unge i forlængelse af Ombudsmandens udtalelse af 22. september 2020 oplyst med at aflåse hoveddøren på Skodsborg om natten. Det er alene praksis med aflåsning af altandøre og vinduer (således, at de kan åbnes på klem og der kan komme frisk luft ind) om natten på de unges værelser på 1. sal, der indtil videre er opretholdt.

De unge kan dermed uden videre frit forlade deres værelse og institutionen af den gængse udvej ud ad hoveddøren.

Der er ikke nogen foranstaltninger ved hoveddøren eller voksen visitation af de unge, der måtte ønske at forlade institutionen, sådan som Ombudsmanden betegnede den tidligere praksis, hvor de unge var afhængig af at personalet låste hoveddøren op for dem.

Der er to medarbejdere til stede på institutionen om natten. Deres opgave består i at tage sig af de unge, herunder særligt ift. unge på delvis lukket anbringelsesgrundlag, der periodisk måtte være tilbageholdt på en af de delvis lukkede afdeling. Det kan også være unge, der på forhånd har bedt om at personalet ser til dem, eller spontant tilkalder personalet i løbet af natten. Derudover har medarbejderne en række mere praktiske opgaver, som at bage boller til næsten morgen og ordne vasketøj. Personalet følger også op på dokumentation i de unges sager. Når de er igennem disse opgaver, og der er ro i huset, kan de foretage andre ting, såsom fx at se tv. Personalet befinder sig således i løbet af natten flere forskellige steder rundt omkring i huset og sidder ikke ved hoveddøren og holder opsyn.

Det er kun i det omfang, at en medarbejder når at møde en ung på vej ud af institutionen, at denne går i dialog med den unge om, hvor den unge er på vej hen, og hvornår den unge forventer at komme tilbage til institutionen igen. På samme måde, som personalet vil gøre, hvis de møder en ung på vej ud ad døren om dagen. Begge dele sker som led i varetagelsen af omsorgen over for de unge.

Personalet vil ikke tilbageholde de unge, der ønsker at forlade institutionen. Det vil personalet kun gøre, hvis der er truffet en afgørelse om, at der kan ske tilbageholdelse af den unge efter voksenansvarslovens §§ 11-12 og de i samråd med en bagvagt fra ledelsen vurderer, at de konkrete omstændigheder aktualiserer brug af afgørelsen, og betingelserne for det er til stede i voksenansvarsloven. I størstedelen af tilfældene forlader de unge, der ønsker det, institutionen og vender tilbage igen senere af sig selv.”

Efter modtagelsen af de yderligere oplysninger om praksisændringen på mødet og i den supplerende udtalelse af 25. januar 2021 anså jeg min henstilling i sagen for efterkommet. Jeg lagde i den forbindelse vægt på oplysningerne om, at der ikke længere var foranstaltninger ved hoveddøren eller voksen visitation af de unge, der måtte ønske at forlade institutionen.

Herefter foretog jeg mig ikke mere i sagen.