

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2020.20 (Gældende)

2020-20. Manglende hjemmel til at undersøge besøgende og deres effekter på en sikret døgninstitution for børn og unge

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 764 af 01/08/2019 § 16, stk. 2-3 - LBK nr 798 af 07/08/2019 § 137 h, stk. 2, 7 og 8 -

LBK nr 936 af 02/09/2019 § 19 a, stk. 3 - LBK nr 1333 af 09/12/2019 § 66 a, stk. 1

2020-20. Manglende hjemmel til at undersøge besøgende og deres effekter på en sikret døgninstitution for børn og unge

I forbindelse med et tilsynsbesøg på en sikret døgninstitution for børn og unge blev ombudsmandens besøgshold opmærksom på, at institutionen som en fast praksis foretog undersøgelser af besøgende og deres effekter.

Ordningen gik bl.a. ud på, at alle besøgende skulle gå igennem en karmscanner, før de kunne besøge børnene og de unge, at den besøgende ved eventuelt udslag skulle tømme sine lommer og aflevere den eller de effekter, som scanneren havde reageret på, at kontrollen blev gentaget, indtil der ikke længere var udslag, og at besøget blev afvist, hvis den besøgende ikke ønskede at gennemgå kontrollen eller at få sine effekter opbevaret.

Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at der ikke var hjemmel i lovgivningen til at foretage undersøgelse af besøgende og deres effekter. Desuden anførte han, at det måtte anses for meget tvivlsomt, om den nævnte ordning med brug af karmscannere over for besøgende på en sikret døgninstitution kunne have hjemmel i den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsbetragtninger. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at ordningen – selv om en besøgendes medvirken til undersøgelsen mv. efter det oplyste var frivillig – havde karakter af et indgreb på linje med kropsvisitation eller ransagning, og at manglende medvirken kunne sanktioneres ved, at besøget blev afvist.

Ombudsmanden bad på den baggrund om, at regionen som ansvarlig for driften af den sikrede døgninstitution orienterede ham om, hvad regionen ville foretage sig i anledning af, at der efter hans opfattelse ikke var tilstrækkelig hjemmel til den ordning, som den sikrede døgninstitution praktiserede.

(Sag nr. 18/04311)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til Region Hovedstaden (Den Sociale Virksomhed)):

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

1.1. Sølagers praksis

Ombudsmanden blev bekendt med Sølagers praksis med hensyn til at undersøge besøgende og deres effekter i forbindelse med et tilsynsbesøg den 5. og 6. september 2017 på Sølager.

Sølagers praksis var beskrevet i et brev om procedure ved besøg, som blev sendt til børnene og de unges forældre, og i et bilag om information vedrørende karmscanner på de sikrede afdelinger på Sølager.

Praksis gik bl.a. ud på, at alle besøgende til anbragte børn og unge skulle gå igennem en karmscanner, før de kunne besøge børnene og de unge. Hvis scanneren gav udslag for metalgenstande, skulle den besøgende tømme sine lommer, tasker mv. Kontrollen blev gentaget, indtil der ikke længere var udslag. Der skulle medbringes dokumentation for implantater, som normalt gav udslag i lignende situationer. Ønskede den besøgende ikke at gennemgå kontrollen eller at få sine uønskede effekter opbevaret, afviste Sølager besøget.

1.2. Ombudsmandens anmodning om en udtalelse

I forbindelse med afslutningen af sagen om tilsynsbesøget på Sølager bad ombudsmanden ved brev af 9. april 2019 Region Hovedstaden (Den Sociale Virksomhed) om en udtalelse om hjemlen til at undersøge besøgende og deres effekter på Sølager. Det skete under henvisning til § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse bl.a., at voksenansvarsloven og serviceloven – i modsætning til lovgivningen på andre områder (jf. nærmere pkt. 2.2.3-5 nedenfor) – ikke ses at indeholde regler om at undersøge besøgende til anbragte børn og unge i sikrede døgninstitutioner og deres effekter, herunder regler om at anvende karmscanner, opbevare effekter og afvise besøg.

Ombudsmanden anførte endvidere, at han gik ud fra, at regionen indhentede en udtalelse fra Sølager, hvis der var behov for det.

Ombudsmanden bad i brevet om, at regionen sendte sin udtalelse via Børne- og Socialministeriet (nu Social- og Indenrigsministeriet), idet han bad ministeriet om at forholde sig til regionens udtalelse.

Ombudsmanden orienterede samme dag ministeriet, Sølager og Socialtilsyn Hovedstaden om brevet til regionen.

Den 8. maj og 28. oktober 2019 har Sølager afgivet bemærkninger til sagen, og den 5. juni 2019 modtog ombudsmanden regionens udtalelse af 3. juni 2019. Den 23. august 2019 modtog ombudsmanden Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 14. august 2019, og den 6. december 2019 afgav ministeriet en supplerende udtalelse.

2. Retsgrundlaget

2.1. 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. Jeg henviser til Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 18 f., 63 og 70, samt Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 208 ff. (Jens Garde og Karsten Revsbech). Se også sagerne FOB 2007.445 og FOB 2010 20-7.

I betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, s. 55 f. og 118, anføres bl.a. følgende herom:

”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.

...

I forhold til udenforståendes besøg på opholdsstedet og institutionen kan anbringelsesstedet fastsætte rammerne herfor. Derudover kan anbringelsesstedet fastsætte regler for gæsternes ophold og færden på stedet.

...

For at afholde anbragte børn og unge fra at komme ud i eller fortsætte en kriminel løbebane samt for at opretholde trygheden og sikkerheden på anbringelsessteder for de øvrige anbragte børn og unge samt ansatte, kan det være nødvendigt – som led i anstaltsforholdet i form af en husorden – at fastsætte ordensbestemmelser om, hvilke effekter, som de anbragte børn og unge ikke må være i besiddelse af. Det kan f.eks. dreje sig om euforiserende stoffer, tyvekoster og våben eller lignende effekter, der kan være til fare for andre. På sikrede institutioner kan det tillige være indsmuglede mobiltelefoner, som de unge, der er anbragt i varetægtssurrogat, benytter til at kontakte personer uden for institutionen.

Håndhævelsen af sådanne ordensbestemmelser i form af undersøgelse af person og opholdsrum ved mistanke om besiddelse af ikke tilladte effekter udgør et indgreb i privatlivets fred og forudsætter derfor lovhjælp og iagttagelse af proportionalitetsprincippet.”

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.”

Bl.a. borgernes friheds- og menneskerettigheder kan medføre begrænsninger i, hvordan forvaltningen ud fra anstaltsbetragtninger 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., som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

En række væsentlige områder, som historisk har været reguleret af anstaltsordninger, er i dag lovregulerede. Det gælder f.eks. frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien. Det er i den forbindelse lagt til grund i ombudsmandens praksis, at det i almindelighed må 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. sagerne [FOB 2017-13](#) og [FOB 2017-27](#). Se også [FOB 2009 20-3](#).

2.2. Lovbestemmelser vedrørende undersøgelser mv. på forskellige institutioner

2.2.1. Oversigt

Lovgivningsmagten har ikke vedtaget lovbestemmelser, der regulerer en sikret døgninstitutioners adgang til at undersøge besøgende og deres effekter, herunder regler om at anvende krops- eller karmscanner, opbevare effekter og afvise besøg.

Til gengæld regulerer en række lovbestemmelser i forskellige love nært beslægtede problemstillinger. Det drejer sig om voksenansvarsloven, serviceloven, psykiatriloven og straffuldbyrdelsesloven.

2.2.2. Voksenansvarsloven

Voksenansvarsloven (lovbekendtgørelse nr. 764 af 1. august 2019) indeholder ikke regler om at undersøge besøgende til anbragte børn og unge i sikrede døgninstitutioner. Til gengæld indeholder loven regler om adgangen til at undersøge det anbragte barns eller den anbragte unges person og opholdsrum, herunder før og efter besøg.

Det fremgår således af lovens § 16, stk. 2-3, at lederen af en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 7, eller den, der bemyndiges dertil, uden retskendelse kan 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.

I pkt. 178 i vejledningen til voksenansvarsloven (vejledning nr. 10229 af 17. december 2019) anføres, at såfremt det er muligt at foretage undersøgelse af person eller opholdsrum med tekniske eller elektroniske hjælpemidler, der er mindre indgribende, vil dette være muligt inden for de gældende regler. Det anføres endvidere, at det f.eks. kan være ved brug af en metaldetektor, scannere og lignende.

Af forarbejderne til voksenansvarsloven fremgår bl.a. følgende:

"Mange anbringelsessteder har i dag en husorden, hvor det bl.a. kan fremgå, hvilke effekter et barn eller en ung ikke må være i besiddelse af. Det kan f.eks. være euforiserende stoffer, våben og andre ting, der er til fare for de øvrige anbragte børn og unge samt personalet. Det er dog i praksis en udfordring for de sikrede døgninstitutioner at forhindre, at farlige genstande eller stoffer forekommer på stedet.

Det er væsentligt for indsatsen over for de anbragte børn og unge på sikrede døgninstitutioner, at institutionen kan opretholde trygheden og sikkerheden for de anbragte børn og unge samt personalet.

Det er derfor af afgørende betydning, at der på de sikrede døgninstitutioner er mulighed for at sikre, at de anbragte børn og unge ikke er i besiddelse af ulovlige genstande såsom euforiserende stoffer og våben.

Magtanvendelsesudvalget [betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet; min tilføjelse] har på baggrund af hensynet til de anbragte børns og unges sundhed og udvikling samt hensynet til sikkerheden og trygheden på anbringelsesstederne anbefalet, at den eksisterende adgang til, at sikrede døgninstitutioner kan undersøge barnets eller den unges opholdsrum, udvides til også at hjemle en adgang til undersøgelse af barnet eller den unges person, når barnet anbringes, før og efter barnet eller den unge har haft besøg, samt før og efter barnet eller den unge har været fraværende fra institutionen.

Social- og Indenrigsministeriet kan tiltræde udvalgets anbefalinger. ”

Jeg henviser til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.5.2, i lovforslag nr. LF 162 fremsat den 30. marts 2016 om forslag til lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge (lov nr. 619 af 8. juni 2016).

2.2.3. Serviceloven

Heller ikke serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 798 af 7. august 2019) indeholder regler om undersøgelse af besøgende til anbragte børn og unge i sikrede døgninstitutioner. Denne lov indeholder til gengæld regler om undersøgelse af besøgende til (voksne) anbragte i en boform med sikrede afdelinger, herunder bl.a. ved hjælp af scannere, samt regler om at tilbageholde besøgendes effekter.

Af servicelovens § 137 h, stk. 2, fremgår det således, at der i visse boformer med sikrede afdelinger kan anvendes scannere for at forhindre, at de anbragte eller besøgende til de anbragte besidder effekter, der kan true ordenen eller sikkerheden i boformen eller bruges til at begå ny kriminalitet.

Af § 137 h, stk. 7, fremgår det endvidere, at der under visse betingelser over for besøgende til en anbragt person kan træffes afgørelse om undersøgelse af effekter, herunder tasker og pakker, der bringes ind i en boform med sikrede afdelinger. Undersøgelsen kan også omfatte den besøgendes yderbeklædning.

Endelig fremgår det af § 137 h, stk. 8, at effekter, der af grunde nævnt i stk. 7 ikke bør bringes ind i de omhandlede boformer med sikrede afdelinger, kan tilbageholdes og opbevares i et aflåst rum eller skab under besøget og udleveres til den besøgende, når den pågældende forlader boformen. Det samme gælder effekter, der er fundet ved anvendelse af scanner efter stk. 2.

Om baggrunden for bestemmelserne i § 137 h, stk. 2, 7 og 8, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne:

”3.2. Indførelse af mulighed for anvendelse af scannere

...

3.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at den gældende bestemmelse i servicelovens § 137 h om undersøgelse af den anbragtes opholdsrum og ejendele suppleres, således at der gives mulighed for at anvende scannere for at forhindre, at de anbragte eller besøgende til de anbragte besidder effekter, der kan true ordenen eller sikkerheden eller anvendes til at begå kriminalitet med.

Anvendelse af scannere vil efter bestemmelsen kunne ske rutinemæssigt for at undersøge, om den anbragte eller besøgende opbevarer genstande på sin person, som kan true ordenen eller sikkerheden eller anvendes til at begå kriminalitet med.

...

3.5. Indførelse af mulighed for undersøgelse og opbevaring af effekter for besøgende

...

3.5.2. Børne- og Socialministeriets overvejelser

Ministeriet vurderer, at det efter den nugældende retstilstand er meget svært eller umuligt for personalet at sikre, at besøgende ikke bringer effekter ind, som det er nødvendigt at forhindre kommer ind i boformen af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet.

På baggrund af de erfaringer med de eksisterende indgrebsmuligheder efter kapitel 24 a (...) er det ministeriets vurdering, at der, når det handler om besøgende i boformer med sikrede afdelinger, er et særligt behov for at sikre, at de besøgende ikke bringer effekter ind, som det er nødvendigt at forhindre kommer ind i boformen af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet.

3.5.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der skabes hjemmel til, at der kan træffes afgørelse om undersøgelse af effekter, der bringes ind af besøgende til anbragte i boformer med sikrede afdelinger, når det skønnes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet.

...

Hvis den besøgende nægter at lade sit tøj eller sine effekter undersøge, kan undersøgelsen ikke gennemføres. Personalet kan i disse tilfælde afvise besøget. ”

Jeg henviser til afsnit 3.2 og 3.5 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. LF 119 af 13. december 2017 om forslag til lov om ændring af lov om social service (Mulighed for forbud mod enheder, der muliggør internetadgang, undersøgelse af effekter samt brug af afskærmningslokale m.v. i boformer med sikrede afdelinger).

2.2.4. Psykiatriloven

I forhold til psykiatriske afdelinger er der lovhjemmel til at anvende scanner ved undersøgelse af patienter eller personer, der søger adgang til den psykiatriske afdeling.

Ifølge § 19 a, stk. 3, i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v. (lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019) kan overlægen således ved mistanke om, at der er medikamenter, rusmidler eller farlige genstande i afdelingen, beslutte, at der skal anvendes kropsscannere ved undersøgelse af en patient eller personer, der søger adgang til den psykiatriske afdeling, med henblik på at sikre, at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande ikke er blevet indført eller vil blive forsøgt indført til en eller flere patienter i afdelingen.

Om baggrunden for bestemmelsen fremgår bl.a. følgende af forarbejderne:

”2.3.2 Sundheds- og Ældreministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Misbrugsproblemer på de psykiatriske afdelinger kan skabe udfordringer, f.eks. når patienter eller andre, der søger adgang til afdelingen, tager eller sælger stoffer på afdelingen, eller hvis patienter kommer i besiddelse af farlige genstande. Det skaber utryghed blandt både patienter og personale, som oplever, at patienter med stofmisbrug bliver mere uligevægtige og potentielt farlige, når de er påvirket.

Det er Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse, at der er usikkerhed på de psykiatriske afdelinger om, hvilke foranstaltninger de psykiatriske afdelinger har hjemmel til anvende i forbindelse med undersøgelser efter medikamenter, rusmidler og farlige genstande på afdelingen.

Sundheds- og Ældreministeriet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at der skabes hjemmel til, at der ved mistanke om, at der uretmæssigt søges at medbringe medikamenter, rusmidler eller farlige genstande ind på de psykiatriske afdelinger, kan anvendes kropsscannere ved undersøgelse af patienter eller andre, der søger adgang til de psykiatriske afdelinger, f.eks. besøgende, pårørende m.fl. Som en undtagelse hertil foreslås det, at kravet om mistanke ikke skal gælde for Sikringsafdelingen.

...

I forhold til undersøgelse af andre, der søger adgang til en psykiatrisk afdeling, vil undersøgelsen ved brug af kropsscannere efter lovforslaget normalt kunne finde sted i forbindelse med en adgangskontrol. Det bemærkes, at undersøgelserne i forhold til besøgende ikke vil kunne gennemtvinges, men at de pågældende vil kunne nægtes adgang til afdelingen, hvis de ikke vil lade sig undersøge.”

Jeg henviser til afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. LF 164 af 7. februar 2019 om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v., sundhedsloven og forskellige andre love (Udarbejdelse af udskrivningsaftaler og koordinationsplaner, anvendelse af kropsscannere og narkohunde, ambulant behandling af retspsykiatriske patienter på privathospitaler m.v.) (lov nr. 504 af 1. maj 2019).

2.2.5. Straffuldbyrddelsesloven

I kriminalforsorgens institutioner er der i straffuldbyrddelsesloven lovhjemmel til at anvende scanner ved undersøgelse af personer, der søger adgang til institutionerne.

Af § 66 a, stk. 1, i straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1333 af 9. december 2019) fremgår det således, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet i de situationer, der er omfattet af § 60, stk. 1, kan anvende kropsscanner ved undersøgelse af en indsat. Kropsscanner kan ligeledes anvendes ved undersøgelse af andre, der søger adgang til kriminalforsorgens institutioner.

Om baggrunden for bestemmelsen fremgår af forarbejderne bl.a. følgende:

”2.2. Undersøgelse af indsatte og andre, der søger adgang til kriminalforsorgens institutioner ved brug af kropsscanner

...

2.2.2. Justitsministeriets overvejelser

Der findes hvert år et stort antal mobiltelefoner og andre ulovlige effekter i kriminalforsorgens institutioner.

...

De gældende regler giver kun begrænset mulighed for at foretage denne type undersøgelser. I relation til indsatte er der således kun mulighed for at anvende kropsscannere i tilfælde, hvor der er en konkret mistanke om uretmæssig besiddelse af effekter, jf. straffuldbyrdelseslovens § 60, stk. 2, og en sådan undersøgelse kan kun foretages under medvirken af en læge, jf. § 60, stk. 6. Endvidere kan kropsscannere ikke anvendes til undersøgelse af besøgende.

Efter Justitsministeriets opfattelse forudsætter en effektiv indsats mod mobiltelefoner og andre ulovlige effekter i kriminalforsorgens institutioner, at der generelt åbnes mulighed for at anvende kropsscannere – både i forhold til indsatte, besøgende og andre, der skal have adgang til kriminalforsorgens institutioner.

2.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der i et nyt kapitel 10 a i straffuldbyrdelsesloven indsættes regler om anvendelse af kropsscannere i kriminalforsorgens institutioner.

Det foreslås således, at der som straffuldbyrdelseslovens § 66 a, stk. 1, indsættes en ny bestemmelse, der giver mulighed for anvendelse af kropsscannere ved undersøgelse af indsatte i de situationer, der er nævnt i § 60, stk. 1, og ved undersøgelse af andre, der søger adgang til kriminalforsorgens institutioner. Det forudsættes, at der i de nævnte situationer – som det mindre i det mere – ligeledes vil kunne foretages undersøgelser med metaldetektor eller lignende udstyr.

I forhold til andre end indsatte forudsættes det, at undersøgelse ved brug af kropsscanner normalt vil finde sted i forbindelse med adgangskontrol. Det bemærkes, at institutionerne ikke vil kunne gennemtvinge undersøgelserne, men at de pågældende vil kunne nægtes adgang til institutionen, hvis de ikke vil lade sig undersøge. ”

Jeg henviser til afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. LF 186 af 4. maj 2016 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven og retsplejeloven (Styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.) (lov nr. 641 af 8. juni 2016).

3. Myndighedernes udtalelser

Jeg har i det følgende opsummeret de centrale dele af Sølagers bemærkninger og myndighedernes udtalelser.

3.1. Sølagers bemærkninger

Sølager har i et brev af 8. maj 2019 bl.a. oplyst, at Sølager – for bl.a. at minimere risikoen for indsmugling af mobiltelefoner og våben – i sin husorden har indføjet, at det er en præmis for et besøg, at den besøgende går igennem en karmscanner. Det er frivilligt, om den besøgende vil gå igennem karmscanneren, men Sølager forbeholder sig retten til at afvise besøget, hvis – som jeg må forstå det – den besøgende ikke ønsker at gå igennem scanneren.

Sølager har sammen med sit brev af 8. maj 2019 indsendt kopi af sin seneste husorden. Af denne fremgår bl.a., at alle besøgende skal gå igennem Sølagers karmscanner og aflevere deres tasker og lignende i et aflukket rum. Hvis karmscanneren reagerer, kan den besøgende afvises, såfremt den pågældende ikke vil aflevere den eller de genstande, som karmscanneren har reageret på.

Sølager har efterfølgende i en telefonsamtale af 28. oktober 2019 med en af mine medarbejdere oplyst, at Sølager ikke længere kræver dokumentation for implantater, som normalt giver udslag i lignende situationer.

3.2. Udtalelse fra Region Hovedstaden (Den Sociale Virksomhed)

Region Hovedstaden (Den Sociale Virksomhed) har i en udtalelse af 3. juni 2019 henvist til sit brev af 1. april 2019 til ombudsmanden for så vidt angår årsagerne til, at Sølager undersøger besøgende og deres effekter. I brevet af 1. april 2019 har regionen bl.a. anført, at det er regionens vurdering, at brugen af karmscannere over for besøgende i de fleste tilfælde kan skåne de unge for, at der efter besøget iværksættes en undersøgelse af deres person eller opholdsrum. Endvidere er det regionens vurdering, at brugen af karmscannere minimerer risikoen for, at de unge begår yderligere kriminalitet (ved at ulovlige effekter ikke kommer i deres besiddelse), og samtidig medfører mindre brug af magt over for de unge.

I sin udtalelse af 3. juni 2019 har regionen desuden bemærket, at regionen ikke er bekendt med en lovmæssig hjemmel til undersøgelserne, men at visse nærmere angivne bestemmelser, herunder servicelovens § 137 h, stk. 2, 7 og 8, har været retningsangivende for Sølagers praksis.

3.3. Social- og Indenrigsministeriets udtalelser

3.3.1. I sin udtalelse af 14. august 2019 har Social- og Indenrigsministeriet bl.a. anført, at ministeriet er enig i, at der ikke er en særlig hjemmel i serviceloven eller voksenansvarsloven til at undersøge besøgende og deres effekter på sikrede døgninstitutioner for børn og unge under 18 år, herunder ved brug af karmscannere.

Det er imidlertid ministeriets vurdering, at anstaltsforholdet indeholder fornøden hjemmel til at undersøge besøgende ved brug af karmscannere på en sikret døgninstitution for børn og unge under 18 år.

Anbringelse af børn og unge under 18 år på en sikret døgninstitution er en indgribende foranstaltning, idet det er tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåst (jf. voksenansvarslovens § 6, stk. 2). Anbringelse kan derfor kun ske, hvis helt særlige forhold gør sig gældende. Børn og unge, der er anbragt på en sikret døgninstitution, har typisk meget komplekse problemer og behov, som f.eks. kan være relateret til kriminalitet, misbrug, psykiatriske diagnoser samt selvskadende eller udadreagerende adfærd. I lyset af denne målgruppe er det ministeriets vurdering, at de sikrede døgninstitutioner 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 formålet. Efter ministeriets vurdering indebærer det bl.a., at den sikrede døgninstitution – med henblik på at varetage børnenes tarv bedst muligt – må have adgang til at sikre, at de anbragte børn og unge ikke kommer i besiddelse af effekter fra besøgende, der kan bruges til at gøre skade på dem selv eller andre.

Formålet med karmscanning af besøgende og deres effekter er ifølge ministeriet at skærme anbragte børn og unge fra at kunne komme i besiddelse af genstande, der kan bruges til at forvolde skade på dem selv eller andre. Dermed er karmscanningen med til at sikre, at den pædagogiske indsats og hverdagen generelt kan foregå i trygge rammer – både af hensyn til børnene og personalet på stedet. De anbragte børns og unges samt personalets sikkerhed og tryghed er tungtvejende hensyn. Undersøgelsen af besøgende er således i de anbragte børns og unges egen interesse.

Desuden har ministeriet bl.a. anført, at hensynet til de anbragte børn og unge og personalet i forhold til brug af karmscannere vægter højere end hensynet til de besøgendes personlige integritet, at der er tale om et relativt begrænset indgreb i de besøgendes integritet (ingen afklædning eller kropslig berøring), der varetager et væsentligt, sagligt og nødvendigt formål, at anvendelsen af karmscannere på de sikrede døgninstitutioner står i rimeligt forhold til det ønskede formål, og at anvendelsen ikke vurderes at gå videre, end hvad der er nødvendigt.

Ministeriet er opmærksom på, at der efter en konkret vurdering kan være tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvis en besøgende ikke ønsker karmscanning foretaget og følgelig bliver nægtet adgang til at gennemføre et besøg. Dette ændrer dog ikke ved ministeriets vurdering af, at selve adgangen til at anvende karmscanning på sikrede døgninstitutioner over for besøgende hviler på anstaltsforholdet.

3.3.2. I en supplerende udtalelse af 6. december 2019 har ministeriet vedrørende Sølagers praksis oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at også formålet med, at en besøgende skal tømme sine lommer for genstande, der giver udslag ved karmscanningen, er at skærme anbragte børn og unge fra at komme i besiddelse af genstande, der kan bruges til at forvolde skade på dem selv eller andre. Ligeledes er det ministeriets opfattelse, at institutionens praksis om at opbevare genstande, der kan udgøre en fare for anbragte børn og unge samt personalets sikkerhed, er med til at sikre, at den pædagogiske indsats og hverdagen generelt kan foregå i trygge rammer.

3.3.3. Ministeriet har i begge udtalelser anført, at uanset at ministeriet vurderer, at brug af karmscannere i det konkrete tilfælde kan begrundes i anstaltsbetragtninger, kan det være hensigtsmæssigt med en mere direkte regulering for at skabe klarhed over retstilstanden. Ministeriet vil derfor ved en given lejlighed skabe en klar lovhjemmel i voksenansvarsloven til, at sikrede døgninstitutioner for børn og unge kan

anvende karmscannere til at undersøge besøgende og deres effekter, herunder kræve, at besøgende skal tømme deres lommer og tasker ved udslag, at genstande kan opbevares under besøget, samt at et besøg kan afvises, hvis den besøgende nægter at tømme sine lommer og tasker og lade eventuelle genstande blive opbevaret under besøget.

4. Min vurdering

4.1. Jeg har forstået Sølagers oplysninger i brevet af 8. maj 2019 sådan, at det fortsat er Sølagers praksis at undersøge besøgende til anbragte børn og unge.

Jeg har på baggrund af Sølagers oplysninger lagt til grund, at denne praksis går ud på, at alle besøgende til anbragte børn og unge skal gå igennem karmscannere, før de kan besøge børnene og de unge, at tasker og lignende skal afleveres og opbevares i et aflukket rum, at den besøgende ved evt. udslag skal tømme sine lommer og aflevere den eller de effekter, som scanneren har reageret på, at kontrollen gentages, til der ikke er udslag, og at besøget afvises, hvis den besøgende ikke ønsker at gennemgå kontrollen eller at få sine effekter opbevaret.

Det fremgår af udtalelser fra Region Hovedstaden (Den Sociale Virksomhed) og Social- og Indenrigsministeriet, at der efter regionens og ministeriets opfattelse ikke er hjemmel i lovgivningen til den beskrevne praksis.

Dette er jeg enig i.

4.2. Jeg forstår Social- og Indenrigsministeriets udtalelser således, at man finder, at anstaltsforholdet giver den fornødne hjemmel til at undersøge besøgende ved brug af karmscannere på en sikret døgninstitution for børn og unge under 18 år, og at dette også gælder for en praksis om, at besøgende skal tømme deres lommer ved udslag fra karmscanneren, at besøgendes effekter kan opbevares under besøget, og at institutionen kan afvise besøgende, hvis de nægter at gennemgå kontrollen eller at få deres effekter opbevaret.

Jeg forstår endvidere ministeriet således, at denne vurdering navnlig baseres på, at det er nødvendigt for at sikre institutionens overordnede funktion, at besøgende til anbragte børn og unge og deres effekter kan undersøges, med henblik på at institutionen kan skærme de anbragte fra at komme i besiddelse af genstande, der kan bruges til at forvolde skade på dem selv og andre.

Jeg har forståelse for ministeriets betragtninger vedrørende det praktiske behov for, at der kan ske en undersøgelse som den, der foretages på Sølager. Jeg finder imidlertid samtidig, at en retlig vurdering af, om anstaltsforholdet kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag i forhold til en given aktivitet, ikke alene kan afhænge af en vurdering af sagligheden og nødvendigheden af det pågældende tiltag.

Efter min opfattelse må det anses for meget tvivlsomt, om den nævnte ordning med brug af karmscannere over for besøgende på en sikret døgninstitution kan have hjemmel i den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsbetragtninger.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at ordningen – selv om en besøgendes medvirken til undersøgelsen mv. efter det oplyste er frivillig – har karakter af et indgreb på linje med kropsvisitation eller ransagning, og at en manglende medvirken kan sanktioneres ved, at besøget afvises. Som anført i pkt. 2.1 er det lagt til grund i bl.a. Magtanvendelsesudvalgets betænkning, sagen FOB 2017-13 og dele af den juridiske litteratur, at undersøgelse af en person for besiddelse af ikke tilladte effekter udgør et indgreb i privatlivets fred, som ikke kan ske i medfør af anstaltsforholdet, men forudsætter lovhjemmel og iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

Som ligeledes anført ovenfor under pkt. 2.1 må det samtidig i almindelighed have formodningen imod sig, at der med henvisning til anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb, som med hensyn til formål og intensitet må sidestilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler.

Voksenansvarslovens regler om magtanvendelse mv. indeholder, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor, i dag bestemmelser, som har til formål at sikre, at anbragte på en sikret døgninstitution som Sølager ikke i forbindelse med f.eks. besøg kommer i besiddelse af effekter, som kan være til fare for de anbragte selv eller for personalet, og som således varetager tilsvarende formål og hensyn, som ministeriet har lagt vægt på ved sin vurdering af nødvendigheden af, at en sikret døgninstitution bør have adgang til at undersøge besøgende.

Jeg henviser herved til voksenansvarslovens § 16, stk. 2, jf. stk. 3, hvorefter der er hjemmel til, at en sikret døgninstitution som Sølager kan undersøge et anbragt barns eller en anbragt ungs person og opholdsrum før og efter besøg, uden at der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, der kan betyde, at institutionens ordensbestemmelser ikke kan overholdes. Det er således alene et krav, at undersøgelsen er nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn iagttages. Undersøgelsen kan evt. ske ved brug af scannere, jf. pkt. 178 i vejledningen til voksenansvarsloven.

Jeg lægger desuden vægt på, at der som anført ovenfor under pkt. 2.2.3-5 på andre områder er skabt lovmæssig hjemmel til en praksis, der efter det oplyste svarer til Sølagers med hensyn til at undersøge besøgende ved scanning, undersøge deres effekter, tilbageholde og opbevare effekter samt nægte adgang til institutionen, hvis besøgende ikke vil lade sig undersøge.

Det drejer sig om områder med institutioner, der har en målgruppe, som – ligesom på en sikret døgninstitution – kan gøre det nødvendigt at sikre, at de anbragte mv. ikke kommer i besiddelse af effekter, der bl.a. kan true ordenen eller sikkerheden for dem selv, andre anbragte mv. eller personalet.

4.3. På den anførte baggrund er det samlet set min opfattelse, at den ordning, som Sølager praktiserer, ikke har tilstrækkelig hjemmel.

Jeg har noteret mig, at ministeriet ved en given lejlighed vil skabe en lovhjemmel i voksenansvarsloven.

Jeg beder regionen om inden seks uger at orientere mig om, hvad den vil foretage sig, i anledning af at der efter min opfattelse ikke er tilstrækkelig hjemmel til den ordning, som Sølager praktiserer.

Jeg har samtidig hermed gjort Sølager og Social- og Indenrigsministeriet bekendt med min opfattelse af sagen.