



2017-27

Manglende hjemmel til postkontrol på sikret institution

I forbindelse med et tilsynsbesøg på en sikret institution fik ombudsmanden bl.a. oplysninger om, at institutionen kontrollerede den post, som beboerne på institutionen modtog. Der var også en bestemmelse om åbning af post i personalets nærvær i institutionens husregler.

I en udtalelse om sagen gennemgik ombudsmanden det retlige grundlag for, hvornår myndigheder kan foretage indgreb af denne karakter. Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at der ikke var hjemmel i serviceloven til at udøve kontrol med beboernes post. Ombudsmanden mente heller ikke, at ordningen havde tilstrækkelig hjemmel i anstaltsforholdet, sådan som myndighederne havde anført. Når ordningen ikke kunne anses for at have tilstrækkelig hjemmel, indebærer det samtidig, at legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance ikke kunne anses for opfyldt.

Selvom ombudsmanden havde forståelse for de synspunkter, som myndighederne havde fremført om baggrunden for og formålet med ordningen om postkontrol, henstillede ombudsmanden, at ordningen blev bragt til ophør.

Sagen indeholdt også et spørgsmål om institutionens anvendelse af et "isoleringsrum". Da institutionen imidlertid i et svar til ombudsmanden oplyste, at rummet, som havde været anvendt efter sit formål én gang, var blevet nedlagt, havde ombudsmanden ikke anledning til at udtale sig nærmere om dette spørgsmål.

(Sag nr. 17/00857)

31. august 2017

Almindelige emner
11.1Forvaltningsret
12.1 – 2513.9Menneskerettigheder
1.3 – 1.4Statsforfatningsret
3.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrund

Den 21. og 22. januar 2016 gennemførte ombudsmanden sammen med en repræsentant for DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur et tilsynsbesøg på specialinstitutionen Kofoedsminde.

Under besøget fik besøgsholdet bl.a. oplyst, at Kofoedsminde havde et særligt isolationsrum, der havde været anvendt enkelte gange.

Desuden blev det oplyst, at breve og pakker til beboere i visse tilfælde blev krævet åbnet i overværelse af personalet, og at de blev returneret til afsenderen, hvis dette blev nægtet af beboeren. Husregler for afdelingerne på Kofoedsminde, som ombudsmanden fik tilsendt forud for tilsynsbesøget, indeholdt også en bestemmelse om åbning af post i personalets nærvær.

I et brev af 1. februar 2017 afsluttede jeg min behandling af sagen om tilsynsbesøget. I brevet skrev jeg bl.a., at besøgsholdet den 30. januar 2017 telefonisk over for ledelsen havde oplyst, at tilsynssagen var afsluttet, uden at jeg havde taget stilling til spørgsmålet om muligheden for at råde over og anvende et isolationsrum og spørgsmålet om kontrol af breve og pakker og returnering af forsendelser.

Jeg henviste i den forbindelse til, at der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 54 af 9. november 2016 (Forslag til lov om ændring af lov om social service (Undersøgelse af effekter, aflåsning af værelser og afdelinger om natten samt oprettelse af særlige isolationsrum m.v.)) var taget stilling til, at disse foranstaltninger ikke er lovlige efter gældende ret. Jeg henviste desuden til, at lovforslag nr. L 54 B – efter opdeling af lovforslag nr. L 54 i to lovforslag – indeholdt bestemmelser, der var relevante i forhold til tilsynsbesøget på Kofoedsminde, herunder for spørgsmålene om brev- og pakkekontrol og anvendelse af isolationsrum.

Børne- og socialministeren meddelte imidlertid Folketinget, at lovforslag nr. L 54 B blev taget tilbage, og at der ville blive udarbejdet et nyt oplæg til brug for en drøftelse med Folketingets partier.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bad på den baggrund den 16. februar 2017 med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, Kofoedsminde om at oplyse, om Kofoedsminde fortsat rådede over og anvendte et isolationsrum, og om det fortsat forekom, at der blev stillet krav om, at breve og pakker til beboere på Kofoedsminde blev åbnet i overværelse af personalet og returneret, hvis dette blev nægtet af beboeren. Jeg bad endvidere om at få oplyst, hvad der i de gældende husregler for afdelingerne på Kofoedsminde var anført om kontrol med breve og pakker, der blev sendt til beboere.

Jeg bad om, at Kofoedsminde sendte sit svar til Region Sjælland, og om, at Region Sjælland sendte svaret til mig sammen med sine eventuelle bemærkninger til sagen.

Den 10. marts 2017 modtog jeg Kofoedsmindes udtalelse af 3. marts 2017 og Region Sjællands udtalelse af 10. marts 2017.

Indholdet af bl.a. min høring og myndighedernes udtalelser er gengivet i sagsfremstillingen sidst i dette brev. Se s. 13 ff.

2. Isolationsrum

Kofoedsminde har i sin udtalelse bekræftet, at Kofoedsminde i en periode har haft et rum, der kunne anvendes som isolationsrum. Rummet har været anvendt efter sit formål én gang – den 2. januar 2016.

Kofoedsminde har desuden oplyst, at isolationsrummet nu er nedlagt. Region Sjælland har bekræftet, at isolationsrummet er nedlagt pr. 1. februar 2017.

Jeg går ud fra, at den omstændighed, at Kofoedsminde er ophørt med at anvende isolationsrummet og har afviklet det, har sammenhæng med, at myndighederne er blevet opmærksomme på, at der efter gældende ret ikke er hjemmel til at anbringe personer i et særligt isolationsrum, jf. bemærkningerne til det ovennævnte lovforslag nr. L 54.

Med denne bemærkning har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om anvendelse af isolationsrum på Kofoedsminde.

3. Brev- og pakkekontrol

3.1. De faktiske omstændigheder i sagen

Kofoedsminde er en landsdækkende specialinstitution for voksne dømte udviklingshæmmede, der har begået alvorlig personfarlig kriminalitet. Institutio-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

nen er for borgere, der har en dom om f.eks. en foranstaltning på åbne eller lukkede afsnit.

Institutionen har status som en boform, jf. § 108 i serviceloven. Servicelovens regler om bl.a. magtanvendelse og andre indgreb finder således anvendelse. Institutionen drives af Region Sjælland.

I de gældende husregler for Kofoedsminde står der følgende om brev- og pakkekontrol:

”Modtagelse af post og pakker

Når man modtager post eller pakker bliver man bedt om at åbne posten i overværelse af medarbejdere af hensyn til indhold. Efterkommes dette ikke, eller er indholdet ikke acceptabelt på Kofoedsminde, vil posten blive konfiskeret. Modsætter man sig kontrol bliver posten sendt retur.”

Jeg forstår på det, som Kofoedsminde i sin udtalelse til mig har oplyst vedrørende spørgsmålet om brev- og pakkekontrol, at Kofoedsminde fortsat foretager kontrol af beboernes breve og pakker.

Kofoedsminde har redegjort for hensynene bag ordningen. Kofoedsminde har desuden oplyst, at brev- og pakkekontrol er implementeret i Kofoedsmindes husregler, og at husreglerne er udformet med henvisning til anstaltsforholdet.

Region Sjælland har i sin udtalelse redegjort for den praktiske tilrettelæggelse af ordningen med brev- og pakkekontrol på Kofoedsminde og for baggrunden for og formålet med ordningen. Regionen har desuden tilkendegivet, at "[h]usreglen om modtagelse af post og pakker er fastlagt med baggrund i anstaltsforholdet mellem Kofoedsminde som institution og beboerne med det formål dels at regulere, at beboerne ikke begår fornyet kriminalitet, og dels at opretholde sikkerheden på Kofoedsminde”.

På baggrund af det anførte i husreglerne for Kofoedsminde og det, som myndighederne har oplyst, forstår jeg, at Kofoedsmindes ordning med brev- og pakkekontrol i praksis indebærer, at en beboer, som modtager post (breve eller pakker), bliver bedt om at åbne posten i overværelse af to medarbejdere, med henblik på at medarbejderne kan kontrollere, at forsendelsens indhold er acceptabelt på Kofoedsminde. Vil beboeren ikke medvirke, bliver forsendelsen returneret uåbnet til afsender. Dette gælder dog efter det oplyste ikke for breve og andre henvendelser fra offentlige myndigheder.

Indvilliger beboeren i åbning af post, og bliver indholdet ikke fundet acceptabelt på Kofoedsminde, bliver indholdet inddraget.

Ud fra denne forståelse kan jeg ikke lægge til grund, at der er tale om en frivillig ordning for beboerne på Kofoedsminde. Beboerne har således efter det oplyste ikke mulighed for at frabede sig kontrollen og stadig modtage indkommende post.

3.2. Det retlige grundlag

3.2.1. Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Både grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention behandler spørgsmålet om myndigheders undersøgelse eller beslaglæggelse af breve mv. uden samtykke.

a. Grundlovens § 72 lyder sådan:

”§ 72. Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.”

Begrebet ”breve og papirer” forstås bredt og omfatter bl.a. også elektroniske data. Brud på meddelelshemmeligheden antages ikke blot at omfatte indholdet af egentlige meddelelser eller tilkendegivelser, men også andre forsendelser, som f.eks. postpakker. Jeg henviser til Michael Hansen Jensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2016), s. 441, og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), s. 625.

Bestemmelsen opstiller ikke materielle grænser eller hjemmelsmæssige krav for, hvornår en offentlig myndighed kan foretage de nævnte indgreb. Dette er overladt til lovgivningsmagten. Bestemmelsen indeholder derimod et krav om, at husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden – når der er den nødvendige hjemmel til at foretage et sådant indgreb – kun må ske efter en retskendelse, medmindre en særlig undtagelse fra kravet om retskendelse er hjemlet ved lov.

I den juridiske litteratur beskrives dette ofte som et ”dobbelt hjemmelskrav”:

For det første skal selve indgrebet således have (materiel) hjemmel. Dette hjemmelskrav er som nævnt ikke reguleret i grundlovens § 72, men følger af det almindelige forvaltningsretlige legalitetsprincip.

Hvis den fornødne materielle hjemmel er til stede, skal der for det andet foreligge en forudgående retskendelse, medmindre det ved lov er bestemt, at indgrebet kan gennemføres uden retskendelse. Det er sidstnævnte, som reguleres i grundlovens § 72. Se f.eks. Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

rettigheder, 2. udgave (2016), s. 198, og Michael Hansen Jensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2016), s. 439.

b. Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter Menneskerettighedskonventionen) beskytter retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance. Artikel 8 lyder sådan:

- ”1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”

Menneskerettighedskonventionen er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 (med senere ændringer).

Begrebet korrespondance i artikel 8 omfatter alle former for kommunikation, og ved indgreb forstås enhver form for forstyrrelse eller overvågning, f.eks. brevåbning eller brevstandsning, uden forudgående tilladelse fra den berørte afsender, modtager eller efter omstændighederne fra begge. Jeg henviser til Jens Vedsted-Hansen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Art. 1-9, 3. udgave (2011), s. 755 f.

Offentlige myndigheders åbning af lukkede postforsendelser er omfattet af bestemmelsen, jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave (2017), s. 795.

Legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, indeholder to led. For det første skal et indgreb have hjemmel i national lovgivning, og for det andet stilles der nogle kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget.

Det er almindeligt antaget, at kravet om, at indgreb skal have hjemmel i national lovgivning, er et indholdsmæssigt krav (ikke et formelt krav), hvorefter indgreb kan være reguleret i en egentlig lov, men også i retsregler på trinlavere niveau, i uskreven ret eller i retspraksis. Jeg henviser til Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave (2017), s. 756.

c. Jeg lægger til grund, at de indgreb, som Kofoedsminde ordning med brev- og pakkekontrol indebærer, har en karakter, som er omfattet af anvendelsesområdet for grundlovens § 72 og Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Herefter må der som det første tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger den fornødne (materielle) hjemmel (i dansk ret) til at foretage de indgreb, som ordningen indebærer. Dette spørgsmål behandles i det følgende.

3.2.2. Serviceloven og beslægtede regler

Serviceloven (senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 988 af 17. august 2017) indeholder i afsnit VII regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne. Lovens afsnit VII er delt i to kapitler, kapitel 24 og kapitel 24 a.

Bestemmelserne i lovens kapitel 24 gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp og socialpædagogisk bistand mv. efter lovens §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter lovens §§ 125-129.

Kapitel 24 indeholder ikke regler om undersøgelse af personer, opholdsrum, breve eller lignende.

Lovens kapitel 24 a vedrører fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv. og retter sig mod personer med nedsat psykisk funktionsevne, som er anbragt i en boform, jf. servicelovens § 108, i henhold til en strafferetlig afgørelse afsagt ved dom eller kendelse. Kapitel 24 a indeholder bl.a. regler om, at der uden retskendelse kan træffes afgørelse om undersøgelse af den anbragtes opholdsrum og ejendele, når dette skønnes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet (§ 137 h).

Det er desuden fastsat, at der uden retskendelse kan træffes afgørelse om inddragelse af effekter, der er i den anbragtes besiddelse, når dette skønnes nødvendigt af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet (§ 137 i). Heller ikke dette kapitel indeholder regler om kontrol af breve mv., som den anbragte modtager.

Servicelovens kapitel 24 a blev indført ved lov nr. 495 af 21. maj 2013 (lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område). Ifølge forarbejderne (bemærkninger til lovforslag nr. L 160 fremsat den 27. februar 2013) var et hovedformål med de nye regler at give de nødvendige redskaber til på det sociale område at kunne varetage ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, herunder forebygge eller forhindre kriminalitet. Det fremgår, at et hovedhensyn samtidig var, at servicelovens grundværdier om bl.a. respekt for den enkeltes personlige integritet forblev uændrede. Lovforslaget indeholdt ikke forslag om regler om postkontrol.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

For børn og unge, som er anbragt i anbringelsessteder for børn og unge efter serviceloven, var der tidligere visse regler om kontrol med barnets eller den unges brevveksling i serviceloven (§ 123, stk. 2). Disse regler er i dag overført til lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (jf. bekendtgørelse nr. 507 af 2. maj 2017 af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge).

I lovens § 15, stk. 1, er det således fastsat, at børn og unge-udvalget uden retskendelse kan træffe afgørelse om kontrol med bl.a. barnets eller den unges brevveksling med nærmere angivne personer uden for institutionen under barnets eller den unges ophold på anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, nr. 5 og nr. 6, i serviceloven, når det er nødvendigt af hensyn til barnets eller den unges sundhed og udvikling.

Bestemmelsen indebærer i praksis, at åbning af breve skal ske med samtykke fra barnet eller den unge. Ønsker barnet eller den unge ikke at give samtykke, bliver brevet returneret til afsenderen med en forklarende ledsageskrivelse. Jeg henviser til betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, s. 46 f., og til de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 15 i lov om voksenansvar for anbragte børn og unge, jf. lovforslag nr. L 162 fremsat den 30. marts 2016.

3.2.3. Lovforslag nr. L 54 B

Med lovforslag nr. L 54 om ændring af lov om social service (Undersøgelse af effekter, aflåsning af værelser og afdelinger om natten samt oprettelse af særlige isolationsrum m.v.), som blev fremsat den 9. november 2016 af social- og indenrigsministeren, blev der bl.a. stillet forslag om indførelse af nye regler om åbning og kontrol af post til anbragte i boformer, som er omfattet af kapitel 24 a i serviceloven, af ordens- eller sikkerhedsmæssige grunde, herunder for at forebygge eller forhindre kriminalitet.

I bemærkningerne til lovforslaget blev det udtrykkeligt anført, at der ikke er regulering i serviceloven, der giver personalet i boformer, jf. servicelovens § 108, mulighed for at åbne og kontrollere post til anbragte personer uden de pågældendes informerede samtykke (de almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.1).

Det fremgår desuden af social- og indenrigsministerens svar af 26. november 2016 på Folketingets Social- og Indenrigsudvalgs spørgsmål nr. 5 til lovforslag nr. L 54, at den foreslåede mulighed for åbning og kontrol af post til anbragte i boformer udgjorde en undtagelse fra grundlovens § 72, og at det derfor udtrykkeligt fremgik af de foreslåede lovbestemmelser, at indgrebene kunne foretages uden retskendelse.

Lovforslaget blev (som udskilt lovforslag nr. L 54 B) imidlertid trukket tilbage i begyndelsen af 2017. Der er ikke siden fremsat nyt lovforslag om emnet.

3.2.4. 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 anstaltsforhold.

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, 6. udgave (2016), s. 56 og s. 63, Jens Garde og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 208 ff., Jon Andersen, m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f., Eva Naur, Magtanvendelse over for voksne (2015), s. 173 ff., og betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, s. 55.

Domstolene har taget stilling til sager om anstaltsforhold. Se f.eks. Ugeskrift for Retsvæsen 1988.731 Ø, 2001.83 H og 2010.987 V. Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 221 ff., for 2003, s. 248 ff., for 2004, s. 498 ff., for 2007, s. 445, sag nr. 2010 20-7, sag nr. 2013-24, sag nr. 2014-5, sag nr. 2015-40, sag nr. 2016-32 og sag nr. 2017-13. Sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

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., offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. Se også Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 6. udgave (2016), s. 56, og Jens Garde og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 182.

Hertil kommer, at en række væsentlige områder, som historisk har været reguleret af anstaltsordninger, i dag er lovregulerede. Det gælder f.eks. frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien.

Det må i den forbindelse i almindelighed have formodningen imod sig, at der som følge af anstaltsforhold kan træffes afgørelser eller fastsættes regler om indgreb i brugernes forhold, som med hensyn til formål og intensitet må side-stilles med indgreb, der allerede er udtrykkeligt reguleret i skrevne regler, jf. Folketingets Ombudsmands sag nr. 2017-13. Se også Folketingets Ombuds-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

mands beretning for 2009, sag nr. 2009 20-3. Sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Jeg henviser desuden til Eva Naur, Magtanvendelse over for voksne (2015), s. 253 f.

3.3. Min vurdering

Jeg forstår på det, som Kofoedsminde og Region Sjælland har udtalt, at det er myndighedernes opfattelse, at der ikke er hjemmel i serviceloven (eller anden lovgivning) til at udøve den form for kontrol med beboernes post, som gennemføres på Kofoedsminde.

Dette er jeg enig med myndighederne i. Jeg henviser til det, der er anført ovenfor i pkt. 3.2.2 og 3.2.3 om servicelovens kapitler om magtanvendelse over for voksne og lovforslag nr. L 54, der blev fremsat og senere tilbagetaget.

Kofoedsminde og Region Sjælland henviser i stedet til anstaltsforholdet som hjemmel for ordningen med brev- og pakkekontrol. Myndighederne har bl.a. peget på, at der bor særdeles farlige domfældte udviklingshæmmede på Kofoedsminde, hvorfor det er nødvendigt at foretage kontrollen for at hindre, at der føres f.eks. farlige våben eller euforiserende stoffer ind i afdelingerne, og dermed for at forhindre, at beboerne begår ny kriminalitet, og for at opretholde sikkerheden på Kofoedsminde.

Selvom jeg har forståelse for de synspunkter, som Kofoedsminde og Region Sjælland har fremført, peger meget efter min opfattelse på, at Kofoedsminde ikke kan gennemføre indgreb som dem, ordningen med brev- og pakkekontrol indebærer, med henvisning til den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsbetragtninger.

Jeg henviser i den forbindelse til følgende:

Der er tale om indgreb i posthjemmeligheden og dermed intensive indgreb over for de berørte beboere på Kofoedsminde.

Jo mere intensivt der gribes ind i borgernes retsforhold, jo større krav stilles der i almindelighed til den materielle hjemmel. Jeg henviser fra nyere juridisk litteratur til Michael Hansen Jensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2016), s. 443, Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 2. udgave (2016), s. 198 f., Michael Hansen Jensen m.fl., Dansk Statsret, 2. udgave (2016), s. 305 f., og Peter Gerner, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), s. 280.

Der findes i ældre retspraksis eksempler på, at anstaltsforhold er anerkendt som hjemmel for indgreb i meddelelshemmeligheden. I dag er de fleste om-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

råder, hvor myndighederne kan foretage indgreb af denne karakter over for borgerne, imidlertid lovregulerede. Jeg henviser til Karsten Revsbech, Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 209, og Bente Mundt og Karsten Loiborg, "Anstaltsforholdet – en vanskelig hjemmel" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, s. 29 ff., offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Den ordning, som Kofoedsminde praktiserer, indebærer efter min opfattelse indgreb med en intensitet på linje med f.eks. undersøgelse af opholdsrum eller ejendele eller inddragelse af effekter. Sådanne indgreb reguleres på det sociale område af skrevne regler (servicelovens §§ 137 h og 137 i). Netop ordens- og sikkerhedshensyn – herunder forebyggelse eller hindring af kriminalitet – er bærende hensyn bag bestemmelserne (se pkt. 3.2.2 ovenfor).

Der er derimod ikke i servicelovens kapitel 24 a, som indeholder de nævnte bestemmelser, indført regler om postkontrol.

Det må i denne sammenhæng have formodningen for sig, at de udtrykkeligt fastsatte regler om magtanvendelse, som serviceloven indeholder, i dag gør udtømmende op med adgangen til at gennemføre indgreb af den type, som reglerne angår. Jeg henviser i den forbindelse f.eks. til Ankestyrelsens principafgørelse C-59-05, hvor Ankestyrelsen udtrykkeligt har anført, at servicelovens kapitel (nu kapitler) om magtanvendelse indeholder en udtømmende opregning af, hvilken magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed der lovligt kan finde sted inden for det sociale område. Jeg lægger desuden vægt på, at børne- og socialministeren har fundet det nødvendigt at gennemføre udtrykkelige regler om postkontrol (jf. ovenfor om lovforslag nr. L 54 B, der blev tilbagetaget) for at give de muligheder, som Kofoedsminde mener er nødvendige, men at der ikke er gennemført sådan lovgivning.

På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at den ordning med brev- og pakkekontrol, som Kofoedsminde praktiserer, ikke har tilstrækkelig (materiel) hjemmel. Herefter har jeg ikke anledning til at tage stilling til grundlovens krav om retskendelse.

Når indgrebene ikke kan anses for at have tilstrækkelig hjemmel, indebærer det samtidig, at legalitetskravet i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, ikke kan anses for opfyldt.

Samlet må jeg derfor henstille, at ordningen med brev- og pakkekontrol bliver bragt til ophør.

Jeg beder venligst om at modtage Kofoedsmindes og Region Sjællands svar på denne henstilling **inden 6 uger fra i dag**. Jeg beder endvidere venligst Kofoedsminde om at sende sit svar via Region Sjælland.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har sendt en kopi af min udtalelse til Børne- og Socialministeriet til orientering, og med henblik på at det anførte kan indgå i ministeriets overvejelser i forbindelse med kommende (lovgivnings)initiativer på området, jf. pkt. 1 ovenfor.

På grund af sammenhængen med lovforslag nr. L 54 og L 54 B har jeg desuden orienteret Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg og Folketingets Retsudvalg om sagen.

...

Sagsfremstilling

Den 21. og 22. januar 2016 besøgte ombudsmanden specialinstitutionen Kofoedsminde. Tilsynsbesøget omfattede hele institutionen. Besøget var varslet.

Besøgsholdet bestod af tre medarbejdere fra ombudsmanden samt en repræsentant for DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur.

Ombudsmanden afsluttede sagen om tilsynsbesøget over for Kofoedsminde i et brev af 1. februar 2017. I brevet stod der følgende om spørgsmålene om Kofoedsmindes anvendelse af isolationsrum og brev- og pakkekontrol:

”Besøgsholdet har den 30. januar 2017 telefonisk over for ledelsen bl.a. oplyst følgende:

...

- at tilsynssagen er afsluttet, uden at jeg har taget stilling til spørgsmålet om muligheden for at råde over og anvende et isolationsrum, da der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 54 af 9. november 2016 er taget stilling til, at dette ikke er lovligt efter gældende ret.
- at tilsynssagen er afsluttet, uden at jeg har taget stilling til spørgsmålet om kontrol af breve og pakker og returnering af forsendelser, da der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 54 af 9. november 2016 er taget stilling til, at dette ikke er lovligt efter gældende ret. Her er der også foreslået nye regler om kontrol af post og pakker.

Lovforslag nr. L 54 af 9. november 2016 om ændring af lov om social service (Undersøgelse af effekter, aflåsning af værelser og afdelinger om natten og oprettelse af særlige isolationsrum m.v.) er under behandlingen i Folketinget opdelt i lovforslag nr. L 54 A og L 54 B. Lovforslag nr. L 54 B, der ikke er vedtaget endnu, indeholder forslag til de bestemmelser, der er relevante i forhold til ombudsmandens tilsynsbesøg på Kofoedsminde.

Skulle lovforslag nr. L 54 B ikke blive vedtaget, vil jeg overveje at anmode ledelsen om at oplyse mig nærmere om anvendelsen af isolationsrum og kontrol af post og pakker på Kofoedsminde.”

Lovforslag nr. L 54 B blev taget tilbage, og jeg bad herefter i et brev af 16. februar 2017 Kofoedsminde og Region Sjælland om at udtale sig om Kofoedsmindes anvendelse af brev- og pakkekontrol og isolationsrum. Jeg skrev sådan til Kofoedsminde:

”Den 21. og 22. januar 2016 besøgte ombudsmanden specialinstitutionen Kofoedsminde. Under besøget fik besøgsholdet bl.a. oplyst, at Kofoedsminde havde et særligt isolationsrum, der havde været anvendt tre gange. Desuden blev det oplyst, at breve og pakker til beboere i visse tilfælde blev krævet åbnet i overværelse af personalet, og at de blev returneret, hvis dette blev nægtet af beboeren. Husregler for afdelingerne på Kofoedsminde, som ombudsmanden fik tilsendt forud for tilsynsbesøget, indeholdt desuden en bestemmelse om åbning af post og pakker i personalets nærvær.

I et brev af 1. februar 2017 afsluttede jeg min behandling af sagen om tilsynsbesøget. I brevet skrev jeg bl.a., at besøgsholdet den 30. januar 2017 telefonisk over for ledelsen havde oplyst, at tilsynssagen var afsluttet, uden at jeg havde taget stilling til spørgsmålet om muligheden for at råde over og anvende et isolationsrum og spørgsmålet om kontrol af breve og pakker og returnering af forsendelser. Jeg henviste i den forbindelse til, at der i bemærkningerne til lovforslag L 54 af 9. november 2016 var taget stilling til, at dette ikke er lovligt efter gældende ret. Jeg henviste desuden til, at lovforslag L 54 B – efter opdelingen af lovforslag L 54 i to lovforslag – indeholdt bestemmelser, der var relevante i forhold til tilsynsbesøget på Kofoedsminde.

Børne- og socialministeren har meddelt Folketinget, at lovforslag L 54 B er blevet trukket tilbage, og at ministeriet vil udarbejde et nyt oplæg til brug for en drøftelse med Folketingets partier.

Jeg beder med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, om, at Kofoedsminde oplyser, om Kofoedsminde fortsat råder over og anvender et isolationsrum, og om det fortsat forekommer, at der stilles krav om, at breve og pakker til beboere på Kofoedsminde bliver åbnet i overværelse af personalet, og at de bliver returneret, hvis dette bliver nægtet af beboeren. Jeg beder endvidere om at få oplyst, hvad der i de gældende husregler for afdelingerne på Kofoedsminde er anført om kontrol med breve og pakker, der sendes til beboere.

Jeg beder om, at Kofoedsminde sender sit svar til Region Sjælland, og at Region Sjælland sender svaret til mig sammen med sine eventuelle bemærkninger til sagen.

Jeg beder om at modtage Kofoedsmindes svar med Region Sjællands eventuelle bemærkninger inden 6 uger fra datoen på dette brev.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Børne- og Socialministeriet til orientering.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Kofoedsminde udtalelse af 3. marts 2017 (ifølge Region Sjælland) indeholder følgende:

"I forhold til spørgsmålet vedrørende isolationsrum har Kofoedsminde i en periode haft et rum, der kunne bruges som isolationsrum. Rummet har været brugt 1 gang som isolationsrum d. 2. januar 2016, hvilket Kofoedsminde har redegjort for i et brev til ombudsmanden d. 11. februar 2016.

Det har derudover været i brug 4 gange som midlertidigt frivilligt opholdsrum for eksempel i forbindelse med overbelægning på Kofoedsminde.

Kofoedsminde har nedlagt isolationsrummet, og det er derfor ikke længere i drift som isolationsrum.

I forhold til brev- og pakkekontrol er det således, at der bor særdeles farlige domfældte udviklingshæmmede på Kofoedsminde. Disse har blandt andet dom for grov vold, ulovlig omgang med euforiserende stoffer, manddrab, forsøg på manddrab og sædelighedsforbrydelser (herunder pædofili).

Kofoedsminde oplever ofte overfald fra beboere mod medbeboere og personale – nogle gange med våben. Disse våben kan enten være hjemmelavede eller være kommet ind på Kofoedsminde med hjælp udefra.

Kofoedsminde kan dagligt konstatere, at euforiserende stoffer (især hash) bliver forhandlet og indtaget på Kofoedsmindes afdelinger.

Der er 2 beboere på Kofoedsminde, der har et vilkår i deres dom, som forbyder dem at bruge elektroniske enheder, der kan skabe kontakt til internettet. Kofoedsminde har derfor en forpligtelse til at kunne håndhæve dette vilkår og dermed sikre, at de 2 beboere ikke kommer i besiddelse af elektroniske enheder, der kan skabe kontakt til internettet.

Det er i denne kontekst, at Kofoedsminde gør brug af Kapitel 24 a, § 137 i serviceloven. Dette for at forhindre eller besværliggøre:

- Indsmugling og brug af våben
- Indsmugling af elektroniske enheder til beboere, der ikke uovervåget må bruge enheder, der kan skabe kontakt til internettet
- Indsmugling af euforiserende stoffer på Kofoedsmindes område.

Brev- og pakkekontrol er derfor implementeret i Kofoedsmindes husregler. Husreglerne er udformet med henvisning til anstaltsforholdet og offentliggjort på Kofoedsmindes hjemmeside.”

Region Sjælland har den 10. marts 2017 bl.a. udtalt følgende:

”På Kofoedsminde er der til stadighed mange overvejelser om, hvordan den socialpædagogiske indsats kan ydes efter servicelovens bestemmelser, samtidig med at sikre den samfundsmæssige opgave med at forhindre beboerne i at begå fornyet kriminalitet.

Socialdirektøren for socialområdet i Region Sjælland har flere gange været i dialog med Børne- og Socialministeriet vedrørende Kofoedsmindes retsbeholdninger og gjort opmærksom på, at Kofoedsminde er betydelig udfordret af at skabe rammer for de sikrede afdelinger, der balancerer mellem Kofoedsmindes socialpædagogiske opgaver overfor hensynet til medarbejdernes og omgivelsernes sikkerhed.

Brug af isolationsrum

Baggrunden for at etablere et isolationsrum var, at skabe mulighed for at kunne føre beboere væk fra fællesskabet i følgende tilspidsede situationer:

- Ved voldsomt udadreagerende adfærd
- Når beboerne er til fare for sig selv og sine omgivelser
- Ved nærliggende risiko for, at beboerne udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade
- Hvor forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet

Som Kofoedsminde oplyser, har rummet været anvendt en enkelt gang til isolation. Isolationsrummet er nedlagt pr. 1. februar 2017.

Brev- og pakkekontrol

Håndtering af beboernes breve og pakker fremgår af Kofoedsmindes husregler, dateret 15. november 2015.

Der er mulighed for, at kontrollere beboernes breve og pakker i situationer, hvor personalet har mistanke om, at breve eller pakker benyttes til indsmugling af ulovlige effekter, fx euforiserende stoffer.

Åbning af breve og pakker, skal foregå i administrationsbygningen, hvortil al post ankommer. Der skal altid være 2 medarbejdere tilstede når beboeren åbner sin post. Hvis beboeren ikke vil åbne posten, returneres dette uåbnet til afsender. Dette gælder dog ikke breve og andre henvendelser fra offentlige myndigheder.

Husreglen om modtagelse af post og pakker er fastlagt med baggrund i anstaltsforholdet mellem Kofoedsminde som institution og beboerne med det formål dels at regulere, at beboerne ikke begår fornyet kriminalitet og dels at opretholde sikkerheden på Kofoedsminde.

Det er et tiltagende problem på Kofoedsminde, at beboerne er i besiddelse af ulovlige effekter. For det første kan ulovlige effekter som knive eller slagvåben i sig selv udgøre en sikkerhedsrisiko for beboere og personale.

For det andet øger det risikoen for medarbejderne, når de har til opgave at konfiskere effekter, der ifølge de enkelte beboeres dom er ulovlige at være i besiddelse af, fx tændstikker for en beboer, der er dømt for brandstiftelse eller devices, der giver adgang til internettet for en beboer, der er dømt for pædofili.

For det tredje er det forbundet med en sikkerhedsrisiko, når beboere ulovligt kan komme i besiddelse af euforiserende stoffer, både fordi beboernes adfærd under stofpåvirkning er uforudsigelige, og fordi tilstedeværelse af stoffer skaber konflikter imellem beboere, der handler, med hinanden.

Den væsentlige årsag til det tiltagende problem med ulovlige effekter på Kofoedsminde er beboernes adgang til at benytte kommunikationsmidler kombineret med mulighed for handel på internettet og få køb leveret i breve og pakker.”