



Puilasoq
Iminnguaq 30
Postboks 161
3951 Qasigianguit

10. november 2023

All. nr./brevnr.:
2022-900-0002-25
Sull./sagsbeh.: MH/HB

Inspektion af Puilasoq

1. Indledning

Den 28. og 29. april 2022 gennemførte et inspektionshold fra Ombudsmanden for Inatsisartut en varslet inspektion af Puilasoq i Qasigianguit. Inspektionen blev gennemført som led i embedets generelle virksomhed og således ikke på baggrund af en konkret klage.

Jeg henviser til rapportens bilag med oplysning om retsgrundlaget for inspektionen.

Inspektionsholdet bestod af specialkonsulent Henrik Bach, fuldmægtig Maliina L. Lyberth samt tolk Gerda Kreutzmann fra ombudsmandsembedet. Derudover deltog konsulent Nauja Benjaminsen fra børnerettighedsinstitutionen, MIO.

Det er ikke alle emner, der blev drøftet under inspektionen, der er medtaget i denne rapport.

Institutionen og forvaltningen i Kommune Qeqertalik har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport, idet jeg ved e-mails af 16. september 2022, 28. oktober 2022, 10. december 2022 og 11. maj 2023 med bilag modtog bemærkninger fra institutionen og forvaltningen i Kommune Qeqertalik. Bemærkningerne er i fornødent omfang indarbejdet i rapporten.

2. Forberedelse og gennemførelse af inspektionen

Puilasoq blev den 8. marts 2022 varslet telefonisk om den kommende inspektion og modtog ved brev af 15. marts 2022 yderligere oplysninger om inspektionen. Samtidig anmodede jeg Puilasoq om at orientere samtlige medarbejdere, beboere og pårørende om den kommende inspektion og muligheden for at tale med inspektionsholdet.

Forvaltningen i Kommune Qeqertalik blev ved e-mail af 15. marts 2022 orienteret om den kommende inspektion. Jeg tilbød samtidig, at forvaltningen kunne deltage som observatør i en nærmere aftalt del af inspektionen, og anmodede om at blive orienteret, hvis forvaltningen ønskede dette. Jeg hørte ikke fra forvaltningen i den anledning.

Forud for, under og efter inspektionen modtog jeg forskelligt skriftligt materiale fra Puilasoq om institutionen og beboerne.

Under inspektionen talte inspektionsholdet med ledelsen for Puilasoq, som var repræsenteret ved forstanderen, souschefen og en afdelingsleder. Derudover talte inspektionsholdet enkeltvist eller i mindre grupper med 4 beboere og 1 pårørende.

Inspektionsholdet besigtigede endvidere Puilasoqs lokaler.

Jeg bemærker, at på tidspunktet for inspektionens gennemførelse var Inatsisartutlov nr. 1 af 21. november 2013 om magtanvendelse inden for det sociale område med senere ændringer (herefter dagældende magtanvendelseslov) gældende.

Den 1. januar 2023 trådte en ny magtanvendelseslov i kraft; Inatsisartutlov nr. 8 af 20. juni 2022 om magtanvendelse inden for det sociale område. Jeg henviser derfor i denne rapport til bestemmelserne i den dagældende magtanvendelseslov. Bestemmelserne er med få ændringer videreført i den nugældende magtanvendelseslov.

3. Generelt om Puilasoq

Puilasoq er en kommunal døgninstitution for børn og unge i Qasigiannuit.

Puilasoq har plads til 8 børn og unge i alderen 0-17 år. Målgruppen er ikke-behandlingskrævende børn uden behov for særlig støtte. På tidspunktet for inspektionen var der i alt 7 beboere.

Puilasoq er organiseret som én afdeling i ét hus, hvor der ligeledes er kontorlokaler. Alle beboerne har egne værelser, som er fordelt på 2-3 værelser i flere fløje. Såfremt nogle af beboerne er søskende, har de så vidt muligt deres værelser i den samme fløj.

4. Ombudsmandens overordnede vurdering

Mit overordnede indtryk af Puilasoq er meget positivt. Det er mit indtryk, at ledelsen og medarbejderne på Puilasoq har fokus på at skabe trygge og hensigtsmæssige rammer for beboerne.

Puilasoq virker endvidere til at have haft fokus på opbygning af faste pædagogiske rammer og metoder, som alle medarbejdere bliver oplært i. Der virker ligeledes til at være faste procedurer, retningslinjer og struktur til at skabe tryghed for både børnene og personalet.

De beboere, som inspektionsholdet talte med, var overordnet glade for at bo på Puilasoq, og inspektionsholdet observerede en afslappet og hjemlig omgangstone mellem beboerne og medarbejderne.

Puilasoq virker til at have stor fokus på inddragelse af børnene, som inddrages i de huslige gøremål gennem alderssvarende pligter.

Huset fremstod hjemligt, og der var rent og pænt.

Det er mit indtryk, at ledelsen og medarbejderne har fokus på at undgå magtanvendelse i videst muligt omfang.

En række forhold giver mig anledning til bemærkninger. Disse gennemgås nedenfor under pkt. 5-10.

5. Udlevering af magtanvendelsesloven til medarbejderne

Under inspektionen oplyste ledelsen, at Puilasoq har skriftligt materiale om anvendelse af magt, som medarbejderne har adgang til, og som medarbejderne opfordres til at læse. I forlængelse af et kursus om konflikthåndtering er medarbejderne blevet instrueret i udfyldelsen af de forskellige indberetningsskemaer i forbindelse med anvendelsen af magt.

Ledelsen oplyste dog, at medarbejderne ikke får udleveret en kopi af magtanvendelsesloven.

Reglerne om magtanvendelse over for børn under 18 år, der er anbragt på en døgninstitution, fremgik af afsnit I og II (§§ 1-29) i den dagældende magtanvendelseslov. Loven var gældende for alle institutioner, herunder kommunale institutioner som Puilasoq.

Efter den dagældende magtanvendelseslovs § 29 skulle loven udleveres til samtlige medarbejdere i alle døgninstitutioner omfattet af loven, og medarbejderne skulle over for døgninstitutionens leder kvittere for modtagelsen. Jeg bemærker, at medarbejderne ifølge den nugældende magtanvendelseslov endvidere skal modtage instruktion i magtanvendelseslovens indhold.

På baggrund af en foreløbig rapport har Puilasoq meddelt mig, at Puilasoq nu udleverer en kopi af magtanvendelsesloven og sikrer en underskrift fra medarbejderne, som bliver gemt i personalets sagsmapper.

Jeg har noteret mig det oplyste.

6. Orientering af børn og forældre om magtanvendelsesloven

Under inspektionen oplyste ledelsen, at et barn, der er anvendt magt over for, efterfølgende bliver orienteret om magtanvendelsen samt udfyldelsen af indberetningsskemaer. Hverken børn eller forældremyndighedens indehavere bliver orienteret om muligheden for at klage, når der har været anvendt magt.

Efter den dagældende magtanvendelseslovs § 27 skulle døgninstitutionens leder sikre sig, at de anbragte børn og forældremyndighedens indehavere blev gjort bekendt med reglerne i lovens afsnit II (§§ 4-29), herunder adgangen til at klage til henholdsvis kommunalbestyrelsen og Det Sociale Ankenævn efter §§ 24 og 26.

Det fremgår af forarbejderne til § 27, at bestemmelsen skulle sikre, at barnet og forældremyndighedsindehaverne ved, hvilke rettigheder de havde, og hvordan personalet på døgninstitutionen skulle forholde sig til magtanvendelse over for barnet.

På baggrund af en foreløbig rapport har Puillasoq meddelt mig, at Puillasoq fremover vil være opmærksom på forholdet.

Jeg har noteret mig det oplyste.

7. Handleplaner

Forud for inspektionen oplyste Puillasoq, at institutionen havde tilbagevendende udfordringer med at få tilsendt handleplaner på de anbragte børn fra socialforvaltningen i Kommune Qeqertalik, og at institutionen trods rykkere fortsat manglede handleplaner for nogle af de anbragte børn.

Under inspektionen oplyste ledelsen uddybende, at socialforvaltningen i kommunen havde oplyst institutionen, at kommunen ikke ville udlevere de anbragte børns handleplaner. Kommunen havde begrundet dette med, at kommunen ikke mente, at institutionen skulle være i stand til at tilgå informationer om børnenes forældre, samt at institutionen i stedet kunne samarbejde med sagsbehandlerne for det enkelte barn.

I Selvstyrets bekendtgørelse nr. 16 af 8. november 2017 om støtte til børn, udstedt i medfør af inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn med senere ændringer, fremgår bl.a. følgende om handleplaner:

”§ 8. Har kommunalbestyrelsen truffet afgørelse om, at et barn skal anbringes udenfor hjemmet hos en plejefamilie eller på en døgninstitution, skal de relevante dele af barnets handleplan udleveres til plejefamilien eller døgninstitutionen senest ved barnets ankomst.

Stk. 2. Ved længere varende akutte anbringelse eftersendes de relevante dele af barnets handleplan senest 14 dage efter anbringelsen.”

Forvaltningen har til en foreløbig udgave af denne rapport oplyst, at kommunen ikke har til hensigt at omgå ovennævnte bekendtgørelses § 8, og at Puilasoq altid skal have udleveret de relevante handleplaner. Forvaltningen har ligeledes oplyst, at samarbejdet med Puilasoq efter forvaltningens opfattelse fungerer optimalt. Forvaltningen har endvidere oplyst, at manglen på opdaterede handleplaner for alle anbragte børn har skyldtes personalemæssige udfordringer, og at kommunen fremadrettet vil kunne opfylde relevante krav.

Jeg har noteret mig det oplyste.

8. Udlevering af husregler til børn og forældre

Forud for inspektionen anmodede jeg om at få tilsendt Puilasoqs husregler. Jeg modtog ingen husregler forud for inspektionen.

Under inspektionen oplyste ledelsen, at der er faste rammer for beboerne på Puilasoq, og at der blandt andet er udarbejdet en mobiltelefon- og tablet-politik. Derudover oplyste ledelsen, at en række af politikkerne er ophængt på institutionens vægge, mens øvrige politikker kan findes på institutionens intranet.

Ledelsen oplyste derudover, at husreglerne gennemgås mundtligt med nye beboere, men at der ved ankomst ikke udleveres skriftlige husregler.

Det følger af § 6, stk. 1, og stk. 2, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 50 af 31. august 2021 om oprettelse og drift af døgninstitutioner for børn, at en døgninstitution for børn kan fastsætte husregler, som skal være tilpasset døgninstitutionens formål og pædagogiske sigte og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for den daglige drift. Bestemmelsen regulerer imidlertid ikke, om husreglerne skal udleveres til institutionens beboere og forældremyndighedsindehavere.

I "Vejledning til inatsisartutlov om magtanvendelse inden for det sociale område – afsnit II om børn" (herefter vejledning til den dagældende magtanvendelseslov), som er udstedt af det daværende Departement for Familie og Justitsvæsen i november 2013, er der under pkt. 16 bl.a. anført følgende:

"For at sikre gode og stabile forhold på institutioner og opholdssteder kan det være hensigtsmæssigt at udforme en husorden med dertilhørende husregler, der udstikker retningslinjer for dagligdagen. Når flere skal bo og arbejde under samme tag, kan det være nødvendigt med nogle spilleregler for, hvad der er acceptabelt i fælles rum og på institutionen eller opholdsstedet som helhed for at sikre, at stederne kan varetage deres opgaver og funktioner bedst muligt.

[...]

Husregler skal være kendt af de personer, som man forventer, skal overholde reglerne, og de bør derfor være nedskrevet og udleveret til barnet eller den unge samt forældremyndighedsindehaveren ved anbringelsens start, og når reglerne ændres.

[...]

Husreglerne kan således ikke omfatte reguleringer, der griber ind i de grundlovsregulerede frihedsrettigheder. Indgreb i den personlige frihed og ejendomsret, husundersøgelser og undersøgelser af personlige ejendele, brev- og telefonkontrol, fiksering, urinprøver, fysisk magtanvendelse m.v. kræver, at anbringelsesstedet har særlig lov hjemmel til at foretage sådanne indgreb, og sådanne indgreb kan derfor ikke begrundes ud fra anstaltsforholdet.

Husreglerne kan f.eks. beskrive standarder for varetagelsen af hygiejnemæssige minimumskrav, rygeregler, regulering i forhold til mobiltelefon, hvornår børnene og de unge skal i seng, hvornår der skal være ro på værelserne samt regler vedrørende måltider, fjernsynskiggeri, computeranvendelse, hvornår man kan have besøg såvel som retningslinjer for aktiviteter, som anbringelsesstedet har uden for matriklen."

Puilasoq har på baggrund af en foreløbig udgave af denne rapport oplyst, at Puilasoq har til hensigt at revidere de eksisterende husregler. Det er min forståelse, at husreglerne derefter vil blive udleveret til beboerne.

Jeg har noteret mig det oplyste.

9. Mobiltelefoner og tablets

Under inspektionen oplyste institutionens ledelse, at Puilasoq har udarbejdet regler for brug af mobiltelefon og tablets, som er hængt op på institutionens vægge. De udarbejdede regler regulerer tidspunkter for brug af mobiltelefon og tablets, ligesom det bestemmes, at mobiltelefon kun må anvendes i fællesrummet.

Derudover fremgår det af reglerne, at personalet skal være til stede og holde opsyn med, hvilke hjemmesider beboerne tilgår, hvis beboerne anvender internet. Endelig fremgår det, at personalet kan undersøge mobiltelefonens indhold, og afhængig af, hvad der findes, kan kropsvisitere beboeren og ransage beboerens værelse.

Under inspektionen oplyste ledelsen, at socialforvaltningen i Kommune Qeqertalik havde tilkendegivet over for Puilasoqs ledelse, at det er institutionens ansvar at overvåge beboernes brug af mobiltelefon. Overvågningen udføres ved at Puilasoqs medarbejdere løbende anvender de opbevarede koder og tilgår mobiltelefonen, når beboerne ikke er til stede, og undersøger beboernes brug af mobiltelefon.

Det almindelige forvaltningsretlige legalitetsprincip indebærer bl.a., at virksomhed i den offentlige forvaltning skal have hjemmel i en lov eller anden anerkendt retskilde. Jo mere vidtgående et indgreb er, desto mere sikker må hjemlen være. Jeg henviser til Jon Andersen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 291 og 302, og Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 5. udgave (2016), side 150 og 180.

Om retten til privatliv er der beskrevet følgende under pkt. 7 i vejledning til den dagældende magtanvendelseslov:

”Af konventionens [Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, red.] artikel 8 fremgår det, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Indgreb i denne ret kan kun ske, når der er hjemmel til det i loven, at indgrebet er begrundet i de formål, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, og indgrebet er proportionalt i forhold til formålet.”

Endvidere fremgår følgende af pkt. 16 til vejledningen til den dagældende magt-anvendelseslov:

“Husreglerne kan således ikke omfatte reguleringer, der griber ind i de grundlovsregulerede frihedsrettigheder. Indgreb i den personlige frihed og ejendomsret, husundersøgelser og undersøgelser af personlige ejendele, brev- og telefonkontrol, fiksering, urinprøver, fysisk magtanvendelse m.v. kræver, at anbringelsesstedet har særlig lov-hjemmel til at foretage sådanne indgreb, og sådanne indgreb kan derfor ikke begrun-des ud fra anstaltsforholdet.”

Jeg forstår på det, som ledelsen har oplyst, at medarbejderne ved institutionen foretager kontrol med, hvilke hjemmesider beboerne tilgår under anvendelse af internet, og at beboerne efter det oplyste ikke har mulighed for at frabede sig kontrollen.

Efter min vurdering indebærer legalitetsprincippet, at et så vidtgående indgreb som det, at Puilasoqs medarbejdere løbende tilgår og undersøger beboernes mo-biltelefon, skal have en klar og sikker hjemmel. Tilsvarende gælder for medar-bejdernes opsyn med, hvilke hjemmesider beboerne tilgår under anvendelse af internet.

En sådan hjemmel foreligger ikke.

Jeg finder, at Puilasoq ikke har hjemmel til at fastsætte en regel om, at instituti-onen uden beboernes tilstedeværelse kan tilgå beboernes mobiltelefoner og un-dersøge brugen heraf.

Jeg finder derudover, at Puilasoq ikke har hjemmel til at fastsætte en regel om, at institutionens medarbejdere kan observere beboerens brug af internet under beboerens brug af mobiltelefon.

Det forhold, at Puilasoq af socialforvaltningen i Kommune Qeqertalik er blevet instrueret i at undersøge beboernes brug af mobiltelefon, og at forvaltningen har godkendt den beskrevne fremgangsmåde, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

10. Seksualitetspolitik

Under inspektionen udleverede ledelsen en kopi af institutionens seksualitetspolitik.

Af seksualitetspolitikken fremgår det blandt andet, at beboerne ikke må være kærester, at Puilasoq skal være sexfrit område og at der ikke må kyskes.

Det almindelige forvaltningsretlige legalitetsprincip indebærer bl.a., at virksomhed i den offentlige forvaltning skal have hjemmel i en lov eller anden anerkendt retskilde. Jo mere vidtgående et indgreb er, desto mere sikker må hjemlen være. Jeg henviser til Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 291 og 302, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2016), side 150 og 180.

Om retten til privatliv er der beskrevet følgende under pkt. 7 i vejledning til den dagældende magtanvendelseslov:

”Af konventionens [Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, red.] artikel 8 fremgår det, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Indgreb i denne ret kan kun ske, når der er hjemmel til det i loven, at indgrebet er begrundet i de formål, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, og indgrebet er proportionalt i forhold til formålet.”

Endvidere fremgår følgende af pkt. 16 til vejledningen til den dagældende magtanvendelseslov:

”Husreglerne kan således ikke omfatte reguleringer, der griber ind i de grundlovsregulerede frihedsrettigheder. Indgreb i den personlige frihed og ejendomsret, husundersøgelser og undersøgelser af personlige ejendele, brev- og telefonkontrol, fiksering, urinprøver, fysisk magtanvendelse m.v. kræver, at anbringelsesstedet har særlig lov-hjemmel til at foretage sådanne indgreb, og sådanne indgreb kan derfor ikke begrundes ud fra anstaltsforholdet.”

Efter min vurdering indebærer legalitetsprincippet, at et så vidtgående indgreb som det, at beboerne på Puilasoq ikke må være kærester, at Puilasoq skal være sexfrit område, og at der ikke må kyskes, skal have en klar og sikker hjemmel.

En sådan hjemmel foreligger ikke.

Puillasoq har på baggrund af en foreløbig udgave af denne rapport oplyst, at forholdet tages til efterretning.

Jeg tager Puillasoqs tilkendegivelse som et udtryk for, at Puillasoq vil fjerne punkterne fra institutionens seksualpolitik.

Jeg foretager mig ikke yderligere i relation til dette punkt.

11. Opfølgning

Jeg anmoder Puillasoq om at gøre medarbejderne, beboerne og de pårørende bekendt med denne rapport.

Jeg har sendt en kopi af denne rapport til orientering til forvaltningen i Kommune Qeqertalik.

Jeg anser hermed sagen om min inspektion af Puillasoq for afsluttet.

Denne rapport vil blive medtaget i min årsberetning for 2023 og offentliggjort på min hjemmeside, www.ombudsmand.gl.

Retsgrundlaget for inspektionen

Retsgrundlaget for ombudsmandens virksomhed fremgår af inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven).

Ombudsmanden vælges af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 1, stk. 1, men er i udførelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 1. Ombudsmandens virksomhed omfatter bl.a. alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har til opgave at undersøge, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af deres opgaver, jf. ombudsmandslovens § 19, stk. 1. Ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 20.

Efter ombudsmandslovens § 16, 1. pkt., kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert andet tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med sådan en undersøgelse kan ombudsmanden – ud over hvad der følger af ombudsmandslovens §§ 19 og 20 – bedømme forhold vedrørende en institutions indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter, jf. ombudsmandslovens § 16, 2. pkt.