

Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, Trandum

Årsmelding 2020



Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	4
Del I. Generelt om Tilsynsrådet ved Trandum	5
1. Tilsynsrådets sammensetning	5
2. Tilsynsrådets mandat.....	5
3. Tilsynsrådets aktivitet i 2020.....	6
4. Om Trandums fasiliteter.....	7
5. Tilsyn ved internering av mindreårige/barnefamilier på Haraldvangen	7
6. Føring av tilsyn fra PU og POD.....	9
Del II. Tilsynsrådets vurderinger	10
1. Restriksjoner og begrensninger i den internertes hverdag.....	10
1.1 Mat	10
1.2 Tid i friluft	10
1.3 Aktivitetstilbud	11
1.4 Restriksjoner i bruk av telefon og PC/Internett.....	11
1.5 Besøk	13
2. Rettssikkerhet, isolasjon og bruk av sikkerhetscelle	14
2.1 Ulovlig innlåsing av de internerte.....	14
2.1.1 Manglende individuell vurdering. Manglende rettslig forankring.	14
2.1.2 Innlåsing er ikke nødvendig.....	14
2.1.3 Ulåste celledører vil være i bedre samsvar med formålet bak frihetsberøvelsen	15
2.2 Generelt om innsettelse på sikkerhetscelle	16
2.3 Vedrørende innsettelse på sikkerhetscelle – spørsmål om effektiv klagerett	17
2.4 Ulovlige vedtak om isolasjon som er søkt begrunnet i smittevern	18
3. Helsetilbud, helseoppfølging og organisering av helsetjenestene.....	22
3.1 Innledning.....	22
3.2 Uttransportering av pasient i juni 2019.....	23
3.3 Dødsfall i oktober 2019	24
3.4 Manglende utredning og helsehjelp til pasient høsten 2020.....	25
3.5 Manglende innleggelse av internert med psykotiske symptomer	26
3.6 Generell bekymring for kvaliteten på helsetjenestene	26
3.7 Mental helse – tilråding om etablering av psykologtilbud	27

3.8	Tilråding om omlegging til at helsetjenestene på Trandum legges inn under den offentlige helsetjenesten	28
3.9	Helsepersonellets lojalitetskonflikt – kryssild mellom politiet og de internerte	29
4.	Øvrige merknader	31
4.1	Røde Kors' adgang til Trandum under pandemien.....	31
4.2	Tilsynsrådets dialog med ledelsen på utlendingsinternatet.....	32
4.3	Videre fokusområder for 2021	32
5.	Avsluttende merknader	33
Del III APPENDIKS.....		34
1.	Summary.....	34
2.	Forespørsel om tall/ statistikk	35

SAMMENDRAG

I årsmeldingen for 2020 uttrykker Tilsynsrådet bekymring for at Politiets utlendingsinternat Trandum (Trandum) har et mer fengselslignende preg enn det som var lovgivers formål med interneringen. Det minnes følgelig om at grunnlaget for interneringen ikke er gjennomføring av soning eller straff. Den foreliggende rapporten utdyper følgende tre hovedtemaer: 1) restriksjoner og begrensninger overfor den internerte; 2) rettssikkerhet, isolasjon og bruk av sikkerhetscelle; og 3) helsetilbudets organisering og kvalitet. Særlig påpeker Tilsynsrådet følgende:

- Det er uforholdsmessig og mangelfullt begrunnet at de internerte ikke skal ha tilgang på egen telefon, internett eller PC. Det er også problematisk at aktivitetstilbudet og luftetiden er svært begrenset.
- Den rutinemessige innlåsing av de internerte på sine respektive celler er både ulovlig og unødvendig.
- Isolasjon av nyankomne internerte på rutinemessig basis i inntil 10 dager ut fra smittevern hensyn fremstår som uforholdsmessig og har en tvilsom rettslig forankring. Vi stiller oss videre kritiske til at besøk skjer under tilsyn og med påfølgende kroppsvisitasjon.
- De internerte synes ikke å ha en effektiv klagerett ved vedtak om utelukkelse fra fellesskap.
- Helsetilbudet på Trandum er bekymringsfullt. Dette gjelder for det første spørsmålet om de internerte mottar den helsehjelp de har rett på. Bekymringen gjelder videre kvaliteten på tjenestene og organiseringen/rammene for helsetjenesten. Tilsynsrådet redegjør, som i årsmeldingen for 2019, for vurderinger og anbefalinger som tilsier at helsetjenestene legges inn under det offentlige helsetilbudet.

Det har i 2020 vært en betydelig nedgang av antall internerte på Trandum. Tilsynsrådet antar at antallet i 2021 vil ligge på et tilsvarende lavt nivå. Dette gir en god anledning til å prøve ut nye rutiner, slik Tilsynsrådet tilrår, med et mer dempet kontrollregime, og en reduksjon i de fengselslignende restriksjonene.

Del I. Generelt om Tilsynsrådet ved Trandum

1. Tilsynsrådets sammensetning

Tilsynsrådet ble første gang oppnevnt av Justisdepartementet 28. mai 2008. I henhold til utlendingsinternatforskriften § 17 oppnevner Justisdepartementet leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av Tilsynsrådet for en funksjonstid på to år. Antall medlemmer er ikke regulert i forskriften. Det fremgår av andre ledd, andre punktum at gjenoppnevning ikke bør skje mer enn to ganger.

I 2020 bestod Tilsynsrådet frem til 28. mai av leder Cathrine Fossen, nestleder Ellen Marie Spørck, medlemmene Cecilie Schjatvet og Pål Morten Andreassen. Mette Salicath og Birgit Nanki Johanne Lie var varamedlemmer.

Oppnevning av nye medlemmer ble foretatt 3. juni 2020 og 3. juli 2020. Tilsynsrådets sammensetning er etter dette slik:

- Lagdommer Pål Morten Andreassen (leder)
- Overlege Birgit Nanki Johanne Lie (nestleder)
- Kommunedirektør Christl Kvam
- Advokatfullmektig Mads Harlem (erstattet 3. juli 2020 advokat André Møkkelgjerd, som trakk seg fra rådet 15. juni 2020)
- Lege Hanne Lossius (varamedlem)
- Psykologspesialist Heidi Wittrup Djup (varamedlem).

Begge varamedlemmene har vært innkalt til tilsyn samt til interne og eksterne møter. Ettersom det tidvis har vært noe forfall fra de faste medlemmene, har deltagelsen fra varamedlemmene sikret at Tilsynsrådet gjennomgående har hatt god representasjon (3-5 personer). Varamedlemmene har også deltatt i diskusjoner og bidratt inn i Tilsynsrådets vurderinger.

2. Tilsynsrådets mandat

Avgjørelse om internering treffes av domstolene. Det faller utenfor Tilsynsrådets mandat å etterprøve domstolenes interneringsavgjørelser.

Tilsynsrådet skal etter utlendingsloven § 107, 9. ledd føre tilsyn med «driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.» I utlendingsinternatforskriften § 17 er det angitt at det skal føres tilsyn med at «behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen», hvilket også omfatter de internertes menneskerettigheter. Sentrale menneskerettigheter er EMK artikkel 3 (vern mot tortur, nedverdiggende eller umenneskelig behandling), artikkel 8 (rett til privatliv og familieliv), artikkel 9 (religionsfrihet), artikkel 10 (rett til ytringsfrihet) og artikkel 5 (rett til personlig frihet og sikkerhet). Av sistnevnte bestemmelse følger blant annet at gjennomføringen av interneringen må

ha hjemmel i nasjonal rett. Konvensjonsbestemmelsen må videre forstås slik at interneringen skal reflektere at grunnlaget for oppholdet ikke er at den internerte har begått straffbare forhold.

Tilsynsrådet kan ta opp kritikkverdige forhold med utlendingsinternatet og med overordnede myndigheter. Tilsynsrådet utarbeider årsmelding ved utgangen av hvert år.

Fra og med mai 2019 har Tilsynsrådet i økt utstrekning funnet grunn til å ta opp grunnleggende forhold ved internatet med Politiets Utlendingsenhet, Politidirektoratet og Departementet. Tilsynsrådet har også sendt henvendelser til andre instanser og hatt kontakt med disse. Dette vil redegjøres for i Del II.

Monitorering av tvangsreturer som foreslått oppgave for tilsynsrådet.

Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotat av 23. september 2019 foreslått at Tilsynsrådet som en ny oppgave skal monitorere tvangsreturer av utlendinger med endelig avslag på sin asyløknad og andre som ikke har lovlig opphold i landet.

Tilsynsrådet anser den foreslåtte monitoreringsoppgaven som svært omfattende i forhold til de ressurser som i dag er avsatt til Tilsynsrådet. Det er derfor en fare for at monitorering av tvangsreturer vil kunne gå utover kjerneoppgavene som Tilsynsrådet har i dag relatert til Trandum. Et eget sekretariat og betydelig flere ressurser vil være påkrevd dersom Tilsynsrådet skulle kunne gjennomføre oppgaven.

3. Tilsynsrådets aktivitet i 2020

Antall internerte som har oppholdt seg samtidig på Trandum har i 2020 stort sett ligget mellom 25-40, hvilket er vesentlig lavere enn tidligere år.

I første halvår 2020 ble det ikke gjennomført stedlige tilsyn på Trandum. I februar ble det av det forhenværende Tilsynsrådet gjennomført ett møte der aktuelle problemstillinger ble diskutert og årsmeldingen for 2019 gjennomgått. Det ble også holdt en kort telefonkonferanse med representant fra utlendingsinternatet.

Pandemien som brøt ut i mars medførte at planlagt tilsyn i mai ble kansellert. Det forhenværende Tilsynsrådet gjennomførte telefonkonferanse med utlendingsinternatet 11. mai 2020.

Etter oppnevningen av nye rådsmedlemmer, gjennomførte Tilsynsrådet møte i Oslo 18. juni 2020. I tillegg til å drøfte og planlegge egen virksomhet, fikk Tilsynsrådet telefonisk orientering fra utlendingsinternatet om status ved Trandum. Tilsynsrådet hadde også møte med Røde Kors og med Fylkesmannen i Viken v/ Helseavdelingen som møtte sammen med en representant fra

Statens helsetilsyn.

Tilsynsrådet har i 2020 gjennomført tilsyn på Trandum 31. august og 2. november. Tilsynsrådet var ved begge anledninger representert med tre medlemmer/varamedlemmer. I tillegg deltok henholdsvis én og to representanter telefonisk/digitalt på deler av tilsynet. Tilsynsrådet gjennomførte samtaler med de internerte som i forkant hadde uttrykt ønske om samtale og skrevet seg opp på liste. Tolkebistand pr telefon ble brukt under enkelte av samtalene hvor den internerte hadde oppgitt tolkebehov. For øvrig ble det gjennomført samtaler på norsk, engelsk og fransk. Under tilsynet 2. november 2020 hadde Tilsynsrådet også samtaler med psykiatrisk sykepleier ansatt ved Trandum.

Den 18. november 2020 ga Tilsynsrådet, på forespørsel, orientering om sin virksomhet til Sivilombudsmannen. Samme dag hadde Tilsynsrådet møte med Helsedirektoratet knyttet til mulig omorganisering av helsetilbudet på Trandum slik at dette legges inn under det offentlige helsetilbudet. Begge møtene ble gjennomført digitalt.

7. desember 2020 ble det holdt møte for ferdigstilling av årsmelding og diskusjon av strategi for 2021.

15. desember 2020 ble det gjennomført møte med Justisdepartementet.

4. Om Trandums fasiliteter

Utlendingsinternatet har en kvinneavdeling og tre ordinære avdelinger for menn. I 2020 har videre to beredskapsavdelinger vært tatt i bruk hvor nyankomne settes i karantene. Utlendingsinternatet har også tilgjengelig en «smitteavdeling» som er ment for internerte som har fått påvist Covid-19, men denne har så langt ikke vært i bruk. De internerte har enkeltrom med egne bad som inneholder vask, dusj og toalett. Det er TV på alle rom, og hyller med plass til noen personlige effekter.

Internatet har aktivitetsavdeling med eget spillerom og gymsal.

En egen del på Trandum har rom for innsjekk, besøksrom og kontorer, samt rom som anvendes i forbindelse med digital deltagelse i rettsmøter for Oslo tingrett relatert til avgjørelse om internering og eventuelt forlengelse av internering.

5. Tilsyn ved internering av mindreårige/barnefamilier på Haraldvangen

Vilkårene for å internere mindreårige er strenge, jf. utlendingsloven § 106c.

I 2018 opprettet Trandum en egen avdeling for barnefamilier på Haraldvangen. Dersom mindreårige blir internert lengre enn 24 timer, er rutinen, i samsvar med utlendingsloven § 106c, at barneverntjenesten i Hurdal kommune skal orienteres om dette. Ved mistanke om omsorgssvikt har Trandum en lovpålagt meldeplikt til barneverntjenesten på lik linje med andre offentlige tjenester, jf. barnevernloven § 6-4. I samtale med barnevernsleder ved Hurdal barneverntjeneste 25. september 2020 har Tilsynsrådet fått opplyst at barneverntjenesten ikke har vært involvert i noen tilfeller gjennom 2019 eller 2020, og kun i et fåtall saker i 2017 og 2018.

Det har vært en praktisk utfordring for Tilsynsrådet å føre tilsyn med internering på Haraldvangen. Under Tilsynsrådets fem tilsyn på Trandum i 2019 var ingen barnefamilier internert på Haraldvangen. Fra og med februar 2020 er avtalen med PU at Tilsynsrådet skal informeres når barn interneres på Haraldvangen.

Tilsynsrådet har innhentet informasjon om antall opphold av barn etter familieenheten ble opprettet:

Samtlige 113 mindreårige som har vært på Haraldvangen siden 2018 har vært sammen med en eller begge foreldrene. Antall mindreårige, fordelt på antall familier i parentes utgjør: 72 (37) i 2018, 32 (15) i 2019 og 9 (4) i 2020.

86 av oppholdene i perioden 2018-2020 hadde varighet under ett døgn. 21 av oppholdene hadde varighet 1-3 døgn. 4 av oppholdene hadde varighet 7-14 døgn. To barn hadde lengre opphold. Tilsynsrådet har ikke fått svar på hvor lange disse var, og heller ikke svar på hvordan varigheten fordelte seg på de tre årene (2018/2019/2020).

Etter at pandemien brøt ut i mars 2020 har Haraldvangen vært stengt.

Tilsynsrådet ønsker å danne seg et inntrykk av hvordan familiene/barna som har oppholdt seg på Haraldvangen har opplevd dette. Det er særlig ønskelig å få kunnskap om foreldrefungeringen, barnas reaksjoner, aktivitetstilbud, forskjellen mellom Trandum og Haraldvangen og hvilke rammer og rutiner som gjøres gjeldende når familiene oppholder seg på Haraldvangen. I den ovennevnte samtalen med barnevernslederen i Hurdal kommune, ble det formidlet at barneverntjenesten i liten grad kan belyse disse forholdene ettersom de i liten eller ingen grad har vært involvert. Tilsynsrådet har med bakgrunn i dette bedt om å få snakke med den/de som har jobbet som enhetsleder på Haraldvangen og eventuelt med andre sentrale ansatte, slik at disse temaene kan adresseres.

Utlendingsinternatet har ikke gitt tilbakemelding på hvem Tilsynsrådet kan få snakke med. Tilsynsrådet tar sikte på å gjennomføre dette i 2021.

6. Føring av tilsyn fra PU og POD

Etter utlendingsinternatforskriften § 16 skal også Politiets utlendingsenhet (PU) og Politidirektoratet (POD) foreta tilsyn av utlendingsinternatet. Tilsynsrådet har bedt om en redegjørelse for det tilsyn som Politidirektoratet har gjort for de tre siste år samt om innsyn i tilsynsrapporter fra PU i samme periode.

I brev fra Politidirektoratet 29. juni 2020 er det opplyst at PODs oppfølging av utlendingsinternatet i hovedsak skjer gjennom kommunikasjon med PU, ved skriftlig kommunikasjon og i møter, samt at det ikke er gjennomført formelt tilsyn i form av inspeksjon. POD har opplyst at behovet for tilsynsbesøk vurderes i lys av andre instansers tilsyn med utlendingsinternatet.

PU har i brev av 23. juni 2020 opplyst at de har gjennomført to tilsyn på Trandum: 19. januar 2010 og 3.-5. juni 2013 og at de planlegger et tilsyn høsten 2020. PU har i brevet gitt uttrykk for at de har en organisering og praksis som innebærer tettere tilsyn/kontroll av særlig bruk av tvangsmidler enn det utlendingsinternatforskriften legger opp til. I likhet med POD har PU, som begrunnelse for hvorfor tilsyn ikke har vært ansett nødvendig, vist til at Trandum har blitt besøkt ved Schengenevaluering, av Global Detention Project (GDP), Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), Sivilombudsmannen, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Advokatforeningen, Legeforeningen, Jussbuss og andre NGO'er.

I brev av 17. desember 2020 til Tilsynsrådet opplyste PU at de nylig hadde gjennomført et lokalt tilsyn på Trandum.

Del II. Tilsynsrådets vurderinger

1. Restriksjoner og begrensninger i den internertes hverdag

1.1 Mat

Mange av de internerte har i samtaler med Tilsynsrådet i 2020 – i likhet med tidligere år – klaget over maten. De internerte kan forsyne seg fritt av tørrmat og drikke til frokost og lunsj. Utenom måltidene er maten låst inn. Det er tilbud om frukt og diverse kalde og varme drikker. Alle avdelingene har en drikkeautomat for varme drikker.

Tilsynsrådet bemerker at maten fremstår som lite variert. Det tilbys to ulike middagsmenyer, en med kjøtt og en med vegetar/fisk. Begge menyene er, med et par unntak, identiske for hver ukedag, og tilnærmet lik hver uke. Flere av de internerte har tatt opp det begrensede mattilbudet og den mangelfulle tilgangen på et variert kosthold i samtaler med rådsmedlemmene over tid. Dette er åpenbart et tema som opptar dem, og som kan virke konflikt drivende og bidra til å skape unødig frustrasjon blant de internerte. Tilsynsrådet anbefaler at det snarlig lages løsninger for mattilbudet som er i tråd med behovet for et variert og kulturelt tilpasset kosthold.

Tilsynsrådet er særlig kritisk til at utlendingsinternatet fortsatt bruker leverandør som ikke leverer halal-kjøtt, som er en vanlig preferanse for mange av de internerte og som også har sammenheng med religiøs orientering. Det vises til at dette har vært påpekt av både de internerte, Tilsynsrådet og Sivilombudsmannen i flere år uten at dette er blitt tatt tak i av Trandum. Av respekt for de internertes religiøse og kulturelle praksiser, oppfordrer Tilsynsrådet utlendingsinternatet til å rette dette opp.

Utlendingsmyndighetene bør også legge til rette for at de internerte i hvert fall iblant får tilberede egen mat. Dette vil kunne være en positiv aktivitet som både oppleves kulturelt og sosialt meningsfull, og som samtidig bidrar til å gi en viss normalitet og struktur i dagliglivet. Det vil også være i overensstemmelse med et behov de internerte uttrykker å ha. Tilsynsrådet er innforstått med at en slik tilrettelegging vil kunne være avhengig av bevilgning av midler til kjøkken mv og innhenting av tillatelser fra Mattilsynet. Tilsynsrådet er imidlertid kjent med at PU og Røde Kors diskuterer et mulig matsamarbeid som vil kunne løse denne utfordring. Tilsynsrådet ser positivt på dette.

1.2 Tid i friluft

De internerte får være i friluft i halvannen time totalt pr. dag. I Tilsynsrådets brev til Politidirektoratet fra 7. juni 2019 ble det anbefalt at den totale tiden i friluft økes.

Det fremgår av Politidirektoratets svar av 19. juni 2020 at Politidirektoratet vil utrede nærmere om det er mulig å utvide luf rutiner for særlig gruppen internerte som har langtidsopphold.

Tilsynsrådet imøteser vurderingen. Økt bevegelsesfrihet og tilgang på frisk luft og aktivitet, vil med stor sannsynlighet virke forebyggende og helsefremmende for den enkeltes psykiske og fysiske helse, samt ha positive effekter på miljøet blant de innsatte. Det vil også kunne virke konfliktdepende, samt redusere frustrasjon overfor ansatte og ledelse, dersom de innsatte opplever økt grad av medbestemmelse og bevegelsesfrihet. I tillegg rapporteres det om abstinenser blant enkelte internerte som følge av at de ikke får anledning til å gå ut for å røyke, noe som igjen øker frustrasjon og ubehag for dem det gjelder.

Utlendingsinternatet har for øvrig opplyst at det planlegges etablering av luftebalkonger med tak ut fra avdelingene.

1.3 Aktivitetstilbud

Avdelingene har diverse spill og bøker. Ansatte deltar tidvis i aktivitetene sammen med de internerte. Aktivitetssenteret har treningsrom, gymsal og muligheter for å se film.

Høsten 2020 hadde Norges Musikkhøgskole et aktivitetstilbud som ble avsluttet med konsert hvor de internerte deltok. Det har også vært holdt fotballtrenerkurs.

I utearealene mangler det fortsatt tak/levegg slik Tilsynsrådet har påpekt tidligere. I 2020 har det imidlertid kommet ballbinge med tak. Utearealene har også en grønnsakshage.

I likhet med tidligere år er Tilsynsrådet bekymret for at aktivitetstilbudet er svært begrenset, noe som gjør oppholdet ytterligere belastende for de internerte, og da i særdeleshet for de langtidsinternerte. Lediggang og formålsløse dager kan skape frustrasjon og vansker i miljøet, både i relasjonene mellom de internerte, samt mellom internerte og ansatte/ledelse. Mangel på meningsfull aktivitet, rutiner og sosial kontakt kan virke opprettholdende og forsterkende på eksisterende fysiske og psykiske plager, og kan også føre til at den internerte debuterer med nye symptomer eller vansker (eksempelvis depresjon, forvirring, angst, tilbaketrekning og i ytterste konsekvens mer alvorlige symptomer som vrangforestillinger, selvskading og suicidalitet.). Et utvidet aktivitetstilbud vil derimot virke positivt for den enkelte og komme det psykososiale miljøet til gode.

1.4 Restriksjoner i bruk av telefon og PC/Internett

De internerte har 42 minutter til rådighet hver uke. I enkelte tilfeller kan de innvilges ytterligere ringetid. Det er ingen begrensninger i ringetid/samtaletid til advokat/saksbehandler i UDI.

Tilsynsrådet forstår det slik at de internerte bruker én telefon som utlendingsinternatet stiller til disposisjon, og at det dermed tidvis kan oppstå kø på denne. De internerte har ikke tilgang på egen telefon og heller ikke til egen PC/Ipad.

Det er vanskelig å forstå hvorfor det i det skal gjelde begrensninger i retten til å benytte egen telefon/PC/Ipad. Restriksjonene griper både inn i EMK artikkel 8 (privatliv/familieliv/korrespondanse), artikkel 10 (ytringsfrihet) og tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (eiendom).

Det antas at ringetid på 42 minutter er valgt siden det synes å være dette som gjelder i Kriminalomsorgen. Tilsynsrådet vil minne om at de internerte ikke er under straffegjennomføring. At personer i fengsel er underlagt begrensninger i disse rettighetene, kan derfor ikke brukes som argumentasjon i forhold til de internerte på Trandum siden hensikten med fengslingen er å frata innsattes frihet som en del av straffen.

Tilsynsrådet vurderer at ringetiden som innvilges og forbudet mot bruk av PC/internett er altfor begrenset og vi har ikke fått tilfredsstillende begrunnelser for hvorfor dette er fastsatt. Som det fremkommer i punkt 2.1 nedenfor må restriksjoner være «nødvendige» og «forholdsmessig». Ettersom restriksjonene griper inn i grunnleggende menneskerettigheter, antar Tilsynsrådet at det skal mye til for kunne gjøre inngrep i disse rettighetene. Det må konkret og individuelt påvises at begrensningen er nødvendig og forholdsmessig.

Tilgang til telefon/PC/Ipad vil kunne være egnet til å kompensere for at det kan være utfordrende for de internerte å fylle dagene med aktiviteter som gir mening for dem. Det vil også være verdifullt med hensyn til den psykiske helsen, ettersom kontakt med nærstående kan ha en viktig støttende funksjon i en vanskelig situasjon. I tillegg vil det også være pårørende og signifikante andre utenfor Trandum som har behov for å holde på jevn kontakt med den internerte, særlig gjelder dette i de tilfeller der den internerte har blitt adskilt fra barn og familie. Begrensningene i telefontid/internett vil følgelig gripe inn også i barns rett til kontakt med sine foreldre.

Tilsynsrådet antar videre at tilgang til egen telefon mv vil medføre at de ansatte spares for å administrere de internertes kø til fellestelefonen. Man unngår også at organiseringen av dette går på bekostning av den internertes privatliv og rett til personvern

Samlet sett vurderes det at begrensningene i de internertes anledning til å kommunisere med nærstående og forholde seg til verden utenfor murene, utgjør en stor tilleggsbelastning for de internerte og en betydelig kilde til fortvilelse og frustrasjon. Tilsynsrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved hva som er utlendingsinternatets begrunnelse for disse restriksjonene. Det er vanskelig å se for seg at tilgang som nevnt vil innebære en sikkerhetsrisiko. Hensynet til orden og ro overfor øvrige internerte kan enkelt ivaretas ved retningslinjer som sier at bruken skal skje på eget rom.

Det minnes også om at også CPT i sin rapport av 17. januar 2019 på side 27 avsnitt 50 anbefaler at de internerte, i tråd med det som i økende grad er praksis i andre europeiske land, gis mulighet for kontakt med omverden gjennom tilgang til egen mobiltelefon og internett.

Under tilsyn 2. november 2020 fikk Tilsynsrådet opplyst at utlendingsinternatet vil se nærmere på restriksjonene som gjelder internettbruk mv. Utlendingsinternatets vurderinger imøteses.

1.5 Besøk

Det nevnes innledningsvis, som påpekt av CPT, At Trandum ikke er lett tilgjengelig med offentlig kommunikasjon. Tilsynsrådet vil i tilknytning til dette legge til at det bør skiltes bedre fra offentlig vei siden det også kan være vanskelig å finne frem.

Ved utbruddet av pandemien i mars 2020 ble det bestemt at de internerte ikke kunne tillates fysiske besøk. Til gjengjeld ble det lagt til rette for videobaserte «besøk» pr Skype.

Tilsynsrådet har forstått det slik at besøksnekten ble gradvis lempet fra medio juni 2020. Etter hvert ble besøk tillatt. Ansatte er til stede under besøkene. Tilsynsrådet forstår det slik at dette er vanlig praksis og ikke bare relatert til pandemien, for å se til at den besøkende og den internerte holder tilstrekkelig avstand i henhold til smittevernregler.

Tilsynsrådet bemerker at monitorering av fysiske besøk er inngripende. Besøkene er svært viktige for dem det gjelder, særlig i de tilfeller der internerte og besøkende skal ta farvel. Praksisen om tilsyn ved besøk samsvarer ikke med slik besøk gjennomføres ved andre institusjoner (eksempelvis fengsler eller helse- og omsorgsinstitusjoner). Tilsynsrådet mener det bør være tilstrekkelig å gjennomføre en prescreening der den besøkende redegjør for spørsmål knyttet til symptomer og eventuell karanteneplikt, og at det oppfordres til å holde avstand, unngå berøring og eventuelt anvende munnbind i tråd med de til enhver tid gjeldende råd fra helsemyndighetene. Alternativt bør det sees på mulighet for å gjennomføre besøk utendørs. I de tilfellene der det er barn som er på besøk, bør det utvises særlig fleksibilitet og sensitivitet.

Vanlig praksis etter besøk er at de internerte kroppsvisiteres. Dette har også vært praksis under pandemien. Kroppsvisitasjon er svært inngripende, og Tilsynsrådet er kritisk til at dette gjennomføres på rutinemessig basis. Kroppsvisitasjon på rutinemessig grunnlag vil også kunne være uforenlig med EMK artikkel 3. Tilsynsrådet forstår at utlendingsinternatet vil vurdere praksisen nærmere og at det blant annet vil være aktuelt å bruke skannere, slik også Kriminalomsorgen vurderer.

2. Rettssikkerhet, isolasjon og bruk av sikkerhetscelle

2.1 Ulovlig innlåsing av de internerte

De internerte låses rutinemessig inn på celler på dagtid – i forbindelse med de ansattes lunsjavvikling – og fra kl. 21.00 – 08.00 i ukedager og kl. 19.45 – 10.15 i helger.

Som også påpekt i Tilsynsrådets årsmelding fra 2019 mener vi at denne innlåsningspraksisen er ulovlig og at den må legges om.

2.1.1 Manglende individuell vurdering. Manglende rettslig forankring.

Innlåsing på celler er et betydelig inngrep i den personlige frihet. Derfor må restriksjonen ha en klar rettslig forankring hos lovgiver.

Avgjørelsen om internering, som er fattet av domstolene, gir ikke rettsgrunnlag for innlåsing på celler. Utgangspunktet er at den internerte har bevegelsesfrihet innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Heller ikke bestemmelsen i utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav d gir rettslig forankring for innlåsing på rutinemessig basis. Tvert imot forutsetter bestemmelsen at det skal foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle. Det vises her til Tilsynsrådets brev til Politidirektoratet fra 7. juni 2019 hvor det blant annet står følgende:

Ordlyden refererer til «utlendingen» i entall. At det må foretas en konkret vurdering, underbygges også av at bestemmelsen innledes med formuleringen «når det er nødvendig» og av at det i åttende ledd oppstilles et vilkår om at inngrep etter fjerde ledd ikke er uforholdsmessig. En forholdsmessighetsvurdering kan ikke foretas uten at den er konkret relatert til det enkelte individ. Plikten til å foreta en individuell vurdering tilsier etter Tilsynsrådets vurdering at det ikke er anledning til å rutinemessig låse de internerte inn på cellene.

Dagens praksis er ulovlig siden den ikke har forankring i utlendingsloven. Når det ikke foreligger rettslig grunnlag for innlåsningspraksisen etter norsk rett, foreligger det også brudd på EMK artikkel 5. Bestemmelsen forutsetter at gjennomføringen av interneringen må ha et grunnlag i nasjonal rett, og at det nasjonale rettsgrunnlaget tilfredsstillende kvalitative minstekrav.

I brev til Tilsynsrådet av 19. juni 2020 fremgår at Politidirektoratet har formidlet til departementet at «det er uheldig at adgangen til kollektiv innlåsing til faste tider ikke er direkte regulert i verken lov eller forskrift.»

2.1.2 Innlåsing er ikke nødvendig

Tilsynsrådet vurderer at innlåsing ikke er «nødvendig», hvilket er et vilkår etter utlendingsloven § 107. Fra brevet av 7. juni 2019 gjengis

Utlendingsloven § 107 oppstiller et krav til nødvendighet som også fremgår av utlendingsinternatforskriften § 7. Innlåsing på celle utgjør en betydelig begrensning i den internertes bevegelsesfrihet. Dette kan tale for at nødvendighetsvilkåret må tolkes strengt. I merknadene til § 107 heter det i Ot. Prp. (2006-07) nr. 75 at «Tiltak etter bokstav d kan bare brukes for å ivareta hensynet til ro, orden eller sikkerhet eller iverksetting av vedtak». Det er vår vurdering at internatet ikke kan bygge på en ren presumsjon om at den internertes bevegelsesfrihet medfører uro, uorden eller at den går utover sikkerheten. Innlåsing som søkes begrunnet i hensynet til de internertes sikkerhet fremstår som problematisk når den foretas på rutinemessig basis, ettersom det går utover bevegelsesfriheten til de som ikke utgjør en sikkerhetsrisiko. I utgangspunktet må derfor bakgrunnen for innlåsing forankres i forhold som gjelder den som utsettes for tvangen. Ut fra inngrepets art vurderer Tilsynsrådet at eventuelt manglende ressurser ikke kan legitimere innlåsing av de internerte på rutinemessig basis.

Hensynet til sikkerheten til kvinner og barn, som Justisdepartementet vektla i brev av 2015 til Advokatforeningen, er ikke et relevant argument. Kvinner plasseres på en egen avdeling. Og eventuell internering av barn skjer på Haraldvangen i Hurdal, se del I punkt 5 ovenfor. Justisdepartementets tidligere vurderinger ble gjort før lov av 20. april 2018 som innførte begrepet «internering» som erstatning for «fengsling».

Manglende ressurser er ikke et akseptabelt argument for en praksis med rutinemessig innlåsing. Tilsynsrådet setter også spørsmålsteget ved hvorvidt ressurser er et reelt argument for utlendingsmyndighetene i denne sammenhengen. I løpet av 2019 ble antall ansatte ved Trandum/Haraldvangen redusert med over en fjerdedel. Hvorvidt innlåsningspraksisen ble vurdert i denne forbindelse, er ukjent for Tilsynsrådet.

2.1.3 Ulåste celledører vil være i bedre samsvar med formålet bak frihetsberøvelsen

En omlegging av praksis til ulåste dører vil bringe gjennomføringen av frihetsberøvelsen over i lovlige rammer. En slik omlegging vil imidlertid også være i bedre samsvar med grunnlaget for frihetsberøvelsen på Trandum. Det vises her til at forarbeidene i Ot.prp.nr.17 (1998- 1999) forutsetter at oppholdet skal ha et «mykt preg» og at utlendingene ikke må undergis andre innskrenkninger enn «nødvendig». Videre vises til rettspraksis fra EMD hvor domstolen har understreket at gjennomføringen av interneringen skal reflektere at grunnlaget for oppholdet ikke er straffbare forhold.

En omlegging til ulåste dører fremstår som gjennomførbart uten at det nødvendigvis vil kreve så mye ekstra ressurser. Det må antas at det vil være fullt ut mulig å oppnå nødvendig grad av orden og nattero på avdelingen uten at de internerte låses inne. I samtaler som Tilsynsrådet har med de internerte, er et gjennomgangstema at innlåsing gjør at de føler seg kriminalisert uten å ha gjort noe straffbart. Det opplyses også om at de opplever det som lenge å være innelåst, særlig i helgene ettersom de får nikotinabstinenser, blir sultne, rastløse og urolige. For personer som har psykiske vansker og traumerelaterte symptomer, vil en slik innlåsing utgjøre en betydelig merbelastning og

potensiell risiko for økte psykiske vansker. I så måte vil en omlegging av denne praksisen fjerne en risikofaktor og kilde til frustrasjon hos de internerte.

Belegget på Trandum har vært lavt i 2020, og det er grunn til å forvente det samme i 2021. Perioden vi er inne i kan i så måte anses som «mulighetenes tid». Det lave belegget tilsier at det vil være lettere å utprøve omlegging nå enn det vil være i en situasjon hvor belegget er høyt.

2.2 Generelt om innsettelse på sikkerhetscelle

Antall innsettelser på sikkerhetscellen har vært svært lavt i 2020 sammenlignet med tidligere år. Tilsynsrådet antar at dette har sammenheng med at det generelt har vært lavere belegg på Trandum. Vi peker også på at et stort antall internerte ved ankomst har blitt satt i isolasjon av smittevern hensyn, se punkt 2.4 nedenfor.

Tilsynsrådet minner om den skaderisiko som er forbundet med isolasjon. Innsettelse på sikkerhetsavdelingen bør være «siste utvei». Isolasjonselementet innebærer at terskelen for innsettelse på sikkerhetscellen bør være høy også i de tilfeller hvor den internerte selv ønsker overføring til sikkerhetsavdeling, selv om tvangselementet ikke gjør seg gjeldende i disse tilfellene. Isolasjon kan i seg selv føre til angst og tilbaketrekning, og den internertes vansker kan følgelig opprettholdes eller forsterkes av ytterligere isolasjon. At vedkommende uttrykker et ønske om å bli værende på sikkerhetsavdelingen og selv ønsker å være skjermet fra fellesskapet, er ikke ensbetydende med at det er helsemessig forsvarlig eller til beste for den internerte.

Det er avgjørende at den internerte frigis fra sikkerhetscellen og tilbakeføres til miljøet så snart grunnlaget for, og årsaken til, innsettelsen bortfaller. I enkelte tilfeller vil det kunne være behov for systematisk motivasjonsarbeid og/eller miljøterapeutisk støtte for å hjelpe den internerte med å mestre overgangen tilbake til miljøet og forebygge eventuelle vansker og reaksjoner på dette.

Tilsynsrådet anbefaler at utlendingsinternatet identifiserer og tilstreber rutiner som er egnet til å forhindre og evaluere situasjoner som medfører at internerte må innsettes på sikkerhetsavdelingen. Praksis som kan forebygge dette bør vektlegges og arbeides systematisk med over tid.

Enkelte av de internerte som blir satt inn på sikkerhetscellen vil oppleve dette som «straff». Det er derfor sentralt at det både ved vurderingen og gjennomføringen av innsettelsen, samt ved spørsmålet om denne skal opprettholdes, er sterk bevissthet på at restriksjonen er sikkerhetstiltak som er strengt nødvendig.

Tilsynsrådet viste i årsmeldingen for 2019 til CPTs tilråding om at overvåking av toalettområdet på glattcellene på avdeling S burde pikseleres av hensyn til den internertes privatliv. Tilsynsrådet forstår det slik at dette ikke er innført.

Forut for innsettelse på sikkerhetscelle innhenter politiet i mange tilfeller uttalelse fra lege. Tilsynsrådet minner om det medisinsk-etiske dilemmaet som oppstår når helsepersonell er involvert i beslutning om å overflytte personer til sikkerhetscelle. Som påpekt av Sivilombudsmannen i 2017, er det ikke i tråd med menneskerettslig standard at helsepersonell har en rolle i beslutningsprosessen om bruk av restriktive tiltak som isolasjon, jf. Mandelareglene artikkel 46 nr. 1. Dette understøttes også av FNs prinsipper for medisinsk etikk fra 1982. Det vises også til punkt 8 i årsmeldingen for 2019 hvor det er påpekt at dette utfordrer legens lojalitet når denne samtidig er den internertes behandler, jf. også punkt 3.9 nedenfor.

2.3 Vedrørende innsettelse på sikkerhetscelle – spørsmål om effektiv klagerett

Utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b gir anledning til å sette den internerte på sikkerhetscelle når det er «strengt nødvendig».

Tilsynsrådet forstår det slik at opprettholdelse av vedtaket utover 24 timer besluttes av politijurist i PU, og at opprettholdelse utover tre døgn avgjøres av enten leder av juridisk avdeling i PU eller av leder ved utlendingsinternatet.

Under tilsyn 9. desember 2019 ba Tilsynsrådet om å få oversendt eventuelle klagevedtak i forbindelse med innsettelse på sikkerhetsavdelingen som foreligger for de tre foregående år. Den 17. juni 2020 fikk Tilsynsrådet oversendt vedtakene.

Utlendingsinternatet har opplyst følgende om klagesaksbehandlingen:

Vedtak om bruk av restriksjoner ovenfor innsatte på utlendingsinternatet på Trandum, er å anse som enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Klager over slike vedtak behandles i henhold til reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Det følger av § 33 annet ledd at underinstansen skal foreta de nødvendige undersøkelser, og at den kan oppheve eller endre vedtaket dersom det fører frem. I Politiets utlendingsenhet (PU) er det politijuristene ved Seksjon for juridisk som følger opp klager over vedtak om restriksjoner. Etter at PU har mottatt en klage skal relevant dokumentasjon i saken innhentes. Ansvarlig politijurist må så ta stilling til om klagen helt eller delvis skal tas til følge, eller om vedtaket opprettholdes. Dersom vedtaket opprettholdes, skal det utarbeides en klageoversendelse som sammen med sakens dokumenter oversendes Politidirektoratet (POD). Av klageoversendelsen skal det fremgå hvordan PU vurderer klagen og hvorfor den ikke tas til følge.

Gjennomgangen av materialet og opplysninger fra utlendingsinternatet viser følgende:

- I perioden september 2016 til og med juni 2020 kom det 13 klager på vedtak om innsettelse på sikkerhetscelle.
- Samtlige av klagen har blitt inngitt av advokat.

- En av klagen, datert 4. oktober 2016, ble ikke oversendt til Politidirektoratet, noe PU antar beror på en inkurie.
- En klage, datert 21. juni 2017, ble oversendt fra PU til Politidirektoratet uten at det kom tilbakemelding fra Politidirektoratet.
- En klage datert 9. februar 2020 var fortsatt til behandling i Politidirektoratet pr. august 2020.
- Fem av klagen har blitt behandlet av Politidirektoratet. Gjennomsnittlig behandlingstid fra klagedato til Politidirektoratets vedtak var over seks måneder. I tre av sakene beklaget Politidirektoratet den lange saksbehandlingstiden.
- Ingen av klagen som ble avgjort av Politidirektoratet førte frem. I en av sakene var Politidirektoratet ikke enig med PU i at den internerte utgjorde «en fare for egen eller andres sikkerhet». PUs vedtak ble likevel opprettholdt på annet grunnlag.
- I de øvrige klagesakene har den internerte blitt uttransportert før klagesaken har blitt oversendt av PU til Politidirektoratet. I disse tilfellene har prosessfullmektigen trukket klagen, blant annet etter forespørsel fra PU på om klagen opprettholdes.

Tilsynsrådet vurderer at klagemuligheten fremstår som lite effektiv. Det vises til at antall klager er svært lavt og at det ikke er eksempler på at den internerte selv (uten gjennom advokat) har fremsatt klage. Saksbehandlingstiden i Politidirektoratet er videre for lang. Det er også eksempler på at klager ikke har blitt behandlet av POD, uten at klagen er trukket. Dagens klageordning er ikke lagt opp slik at en uavhengig instans foretar en vurdering som kan få den effekt at den internerte overføres tilbake fra sikkerhetscellen til avdelingen.

Tilsynsrådet ber om at Politidirektoratet ser nærmere på klageordningen.

2.4 Ulovlige vedtak om isolasjon som er søkt begrunnet i smittevern

I november 2020 foretok Tilsynsrådet en nærmere vurdering av utlendingsinternatets karantenepraksis for nyankomne. Konklusjonen er at praksisen mangler rettslig grunnlag og at den er for inngripende. Manglende rettslig grunnlag innebærer samtidig brudd på kravet til nasjonal hjemmel i EMK artikkel 5 første ledd.

Tilsynsrådets vurdering gjelder 497 vedtak fra mai til og med desember. Tilsynsrådet har bedt om kopi av eksempler på karantenevedtak, men har ikke fått oversendt slike.

Tilsynsrådets vurdering ble formidlet i skriv til PU 16. november 2020 som gjengis:

1. PUs praksis om hvem som settes i karantene

Tilsynsrådet har fått opplyst at de internerte under pandemien som utgangspunkt plasseres i karantene i 10 dager, uavhengig av hvor de kommer fra. Et unntak fra dette er at internerte som blir overført fra fengsel til Trandum etter omstendighetene kan settes direkte inn på avdeling. Det er i tillegg opplyst at det for noen gjøres en vurdering av om de kan flyttes over på avdeling med felleskap ved negativ test. Tilsynsrådet forstår det likevel slik at dette normalt ikke skjer.

Utlendingsinternatet har ikke som fast praksis å teste de internerte. I begynnelsen gjorde man dette, men etter hvert ble dette ansett som unødvendig ettersom det vurderes at de internerte ikke «kan teste seg ut av karantene». I denne sammenhengen har Utlendingsinternatet pekt på at en test gir kun svar på om du er positiv eller negativ på tidspunktet testen har blitt tatt, og at man derfor fortsatt kan være smittet og utvikle symptomer etter fem til seks dager.

Det er videre opplyst at helseavdelingen skal varsles om interneringen slik at de kan vurdere internerte så raskt som mulig i forhold til smitterisiko eller luftveissymptomer.

I månedsrapportene fra PU til Tilsynsrådet om vedtak om utelukkelse av felleskap, er det oppgitt følgende antall «karantener»: April: 0, mai: 4, juni: 20, juli: 67, august: 60 og september: 106.

2. PUs praksis om gjennomføringen av karantenen

Opplysningene som Tilsynsrådet har fått vedrørende gjennomføringen av karantenen kan sammenfattes slik:

Internerte som settes i karantene blir isolerte på egne rom hvor de er innelåst og uten felleskap med andre. Ved henvendelse til personalet vil de kunne få mulighet til å bevege seg på avdelingen. Fire ganger om dagen får de måltider bragt inn på cella. De får adgang til friluft i samme omfang som internerte som er på vanlig avdeling, hvilket vil si 1,5 time daglig. I denne forbindelse får de omgås andre, likevel slik at det gjelder avstandsregler og oppfordring om å bruke munnbind.

3. PUs begrunnelse for dagens praksis

I utlendingsinternatets e-post av 6. november 2020 er praksisen forklart slik:

Flere av våre innsettelse kommer fra "røde land" og da er det karantene tid på 10 dager. Det blir pågrepet utlendinger i Norge, det som er utfordringen i mange tilfeller det er å vite hvor utlendingen faktisk har opphold seg, i slike tilfeller kan det være at utlendingen kom over grensen for noen dager siden. Det å få en smittet innsettelse inn på en ordinær avdeling vil få store konsekvenser for de internerte på avdelingen og de ansatte. Vi har internerte i risikozonen og dette kan få store konsekvenser. Ved å ha denne praksis sikrer vi oss å ha en god kontroll over smittesituasjonen ved innsettelse og smittesporing ved eventuelt smitte. Vi har frem til nå hatt 2 innsettelse som har fått påvist Covid-19, dette har vi fanget opp raskt og satt nærkontaktene i karantene umiddelbart. Hvis vi ikke hadde hatt det regelverket vi har på denne avdelingen kunne resultatet blitt at det hadde vært flere som hadde fått smitten. Dette både de internerte og ansatte. Det å få raskt kontroll på nærkontaktene er viktig, slik at smitte ikke spres videre. Ved å sette innsettelsen i

karantene, gjør at de ansatte kan følge dem tettere opp i forhold til symptomer på Covid-19.

4. Merknader fra Tilsynsrådet

Pandemien skaper store utfordringer for hele samfunnet. Dette gjelder også for Trandum. Tilsynsrådet anerkjenner selvsagt at det er viktig å forhindre utbrudd av smitte ved utlendingsinternatet. Internering med tilpasning om karantene for nyankomne, må likevel være rettslig forankret.

Vilkårene for utelukkelse fra fellesskap er strenge. Ved vurderingen av om reglene for slik utelukkelse får anvendelse, må det tas i betraktning at det statistisk sett er lite sannsynlig at den nyankomne, som utsettes for isolasjonen, har covid-19. Terskelen for å fatte vedtak om utelukkelse fra fellesskap må være oppfylt for den enkelte utlending. En ren mulighet for at vedkommende har sykdommen tilfredsstillende ikke det som kreves etter utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften § 10. Det vises til at smittsom sykdom, som grunnlag for restriksjonen, er spesialregulert som alternativ i forskriften § 10 bokstav d, som krever at «utlendingen antas å være smittefarlig eller er diagnostisert med smittsom sykdom».

I månedsbrevene som Tilsynsrådet har fått oversendt fra 4. august til 16. oktober 2020 – som gjelder vedtak om restriksjoner i form av utelukkelse fra fellesskap i månedene juni til og med september – er det i redegjørelsen innledningsvis angitt følgende:

Dersom personen antas å være smittefarlig eller er diagnostisert med smittsom sykdom vil vedkommende få et vedtak om restriksjoner og tilbringer tiden på vanlig enerom uten adgang til felles oppholdsområde på karanteneavdelingen.

Praksisbeskrivelsen i redegjørelsen, om at forutsetningen for restriksjonsvedtaket er at vedkommende «antas å være smittefarlig», avviker fra det som er den faktiske praksis, nevnt i punkt 1 ovenfor, nemlig at nyankomne settes i karantene uten at det er konkrete holdepunkter som underbygger at vedkommende har covid-19.

Tilsynsrådet finner grunn til å understreke at man ikke kan «overføre» de generelle covid19-reglene om karantene til situasjonen som gjelder de internerte på Trandum. PU har en langt strengere praktisering av hva som skal til for at personer må i «karantene» ettersom dette gjelder generelt ved innkomst, uavhengig av om de har hatt kontakt med en smittet eller har luftveissymptomer. Innholdet i «karantenen» er også vidt forskjellig i de to situasjonene. Ut fra FHI's definisjoner er det mer nærliggende å anse PUs restriksjoner som «isolasjon» og ikke som «karantene».

Etter FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene), vedtatt av FNs generalforsamling 17. desember 2015, regel 45 nr. 1 defineres isolasjon som 22 timer eller mer i døgnet uten menneskelig meningsfull kontakt. Karanteneopplegget som gjelder for nyankomne på Trandum faller inn under definisjonen. Opplegget innebærer med andre ord at de internerte risikerer å være faktisk isolert i 10 dager. Selv om det legges til grunn at bakgrunnen for karanteneordningen er gjort i beste hensikt, synes virkemidlet å være for inngripende. Tilsynsrådet minner om at isolasjon er forbundet med stor risiko for helseskader. Pandemien har vart i over åtte måneder, men Tilsynsrådet kan ikke se at lovgiver har gitt særskilte regler som kan legitimere karanteneordningen slik den praktiseres av PU. Nødrett som grunnlag for tvangen er heller ikke anvendelig.

5. Oppsummering/tilråding

Dagens karanteneordning – slik den faktisk praktiseres – synes å mangle rettslig grunnlag slik Tilsynsrådet ser det. Det bes om at PU vurderer dette nærmere. Konsekvensen av manglende rettsgrunnlag for karanteneordningen må være at utlendingsinternatet avviser å ta imot de internerte inntil det foreligger en ordning som både ivaretar smittevern og oppfyller de internertes rettigheter.

For det tilfelle at utlendingsinternatet likevel viderefører praksis med en karanteneordning, tilrår Tilsynsrådet at det, gjerne etter innspill fra helsemyndighetene, settes inn ytterligere tiltak som kan gjøre innholdet av isolasjonen mer lempelig og som eventuelt forkorter isolasjonsperioden. Tilsynsrådet er oppmerksom på utlendingsinternatets synspunkt om at de internerte ikke kan «teste seg ut av karantene». Tilsynsrådet anbefaler likevel at PU undersøker nærmere om økt testing kan være et alternativ.

I møte med Justisdepartementet 15. desember 2020 informerte Tilsynsrådet om ovennevnte. Skrivet av 16. november 2020 ble også oversendt til departementet.

I brev til Tilsynsrådet av 17. desember 2020 har PU i hovedsak gjort gjeldende at utlendingsinternatets praksis har en lovmessig forankring. I PUs brev er det imidlertid presisert at nyankomne internerte ikke kan utelukkes fra fellesskap ut fra en ren henvisning til den pågående pandemien. Det må foretas en konkret vurdering av om slik restriksjon er «strengt nødvendig» i hvert enkelt tilfelle. PU har videre redegjort for at det vurderes å gjøre enkelte justeringer for å sikre at det foretas mer nyanserte vurderinger ved nyinnsettelse. Det er blant annet aktuelt med utvidet testing av utlendinger som har oppholdt seg i Norge i ti dager før ankomst og med mer inngående samtaler og vurderinger ved ankomst. Det vurderes også å utvide luftetiden til 2-3 timer. Tilsynsrådet anser det som positivt at utlendingsmyndighetene vil søke å legge om praksis i retning av mer konkrete og nyanserte vurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Utelukkelse fra fellesskap er et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Tilsynsrådet ser det fortsatt slik at det er tvilsomt om praksisen har tilstrekkelig klar rettslig forankring. Ordlyden i utlendingsinternatforskriften § 10 bokstav d oppstiller, etter en naturlig språklig forståelse, et vilkår om at utlendingen helt konkret «antas å være» smittefarlig, som er noe annet enn en teoretisk mulighet. Det vises også til at restriksjonen må være «strengt nødvendig». Terskelen for å utelukke de internerte fra fellesskap er dermed høyere enn i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e hvor kriteriet er «nødvendig».

Karantene og isolasjon i smitteøyemed i Kriminalomsorgen er drøftet nærmere av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) i publikasjonen «Ivaretakelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» av 13. november 2020 kapittel 6. I punkt 6.2 konstaterer NIM blant annet at «karantene i et fengsel med virkning som isolasjon står i en vesentlig annen stilling enn pålegg om opphold i hjemmet». I punkt 6.4 vurderer NIM at kriteriet «ro, orden og sikkerhet» gjelder behovet for å hindre handlinger og uønsket adferd fra den innsatte.

og at straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e ikke gir rettsgrunnlag til å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av den innsatte utgjør en mulig eller konstatert smittefare.

NIMs påpekninger om straffegjennomføringslovens begrensninger gjør seg også gjeldende for utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften. Som nevnt skal terskelen for utelukkelse fra fellesskap være høyere på Trandum enn i Kriminalomsorgen. For utlendingsinternatet har lovgiver ikke gitt særregler som en følge av pandemien, i motsetning til Kriminalomsorgen, se straffegjennomføringsloven kapittel 3a som kom inn ved endringslov av 18. desember 2020.

Tilsynsrådet vurderer fortsatt at restriksjonene er svært inngripende på en måte som gjør at disse må anses som isolasjon slik begrepet er definert i henhold til Mandela-reglene, og i hvert fall nær denne. Tilsynsrådet fastholder sin oppfordring om at isolasjonen gjøres så lempelig som mulig. I straffegjennomføringsloven § 45 b andre ledd er det fastsatt at Kriminalomsorgen skal legge til rette for testing dersom behovet for utelukkelse kan avhjelpes eller forkortes. Det samme bør gjelde på Trandum, slik Tilsynsrådet ser det.

Endelig bemerkes at inngripende vedtak som har karakter av å være isolasjon stiller strenge krav til rettsikkerheten. Tilsynsrådet har, som nevnt, ikke fått oversendt eksempler på vedtak om utelukkelse fra fellesskap i smittevernøyemed som viser hvordan disse er begrunnet. Tilsynsrådet stiller seg også tvilende til at de som utelukkes fra fellesskapet har en effektiv klagerett, jf. punkt 2.3 ovenfor. Tilsynsrådet har i e-post av 9. november 2020 spurt om noen av vedtakene om utelukkelse fra fellesskap har blitt påklaget, uten å få svar på dette.

3. Helsetilbud, helseoppfølging og organisering av helsetjenestene

3.1 Innledning

Det følger av utlendingsloven § 107 tredje ledd at de internerte har rett til å motta helsetjenester. Utlendingsinternatforskriften § 5 første, andre ledd og tredje ledd lyder slik:

Politiet skal sørge for at utlendingen kan motta helsehjelp som vedkommende har rett til etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a og § 2-1b og smittevernloven § 6-1. Politiet skal sørge for at utlendingen får helsehjelp utover det han har lovfestet rett til dersom helsepersonell som undersøker eller behandler utlendingen, henviser til slik behandling. Utlending med påtrengende behov for tannlegehjelp skal få slik hjelp.

Politiet skal legge til rette slik at helsehjelpen kan mottas i den offentlige helse- og omsorgstjenesten eller sørge for at helsehjelp gis på annen forsvarlig måte.

Politiet skal formidle kontakt med helsepersonell hvis utlendingen ber om det eller hvis det er noe som tyder på at utlendingen er syk.

Henvisningen til pasient- og brukerrettighetsloven innebærer at de internerte har krav på å motta øyeblikkelig hjelp.

I tillegg har de internerte rett til konsultasjoner med helsepersonell. Tilsynsrådet legger til grunn at helsepersonellet må ha en kompetanse som ivaretar det faglige behovet som konsultasjonen tilsier. Videre vurderer Tilsynsrådet at helsepersonellens gjennomføring og oppfølging av konsultasjonen må være i samsvar med allmenn akseptert medisinsk praksis. Oppfølgingen må være i samsvar med minstestandarden som følger av helsepersonelloven § 4 om forsvarlig helsehjelp. I enkelte tilfeller vil forsvarlig oppfølging innebære at den internerte må henvises til spesialisthelsetjenesten.

Tilsynsrådet vurderer at helsetjenestene på Trandum må forbedres for å oppfylle de internertes rettigheter. Dette gjelder både helsetilbudets omfang, kvaliteten på de helsetjenester som gjennomføres og endelig de organisatoriske rammene rundt helsetjenestene. De nevnte elementene henger nært sammen. Tilsynsrådet vil i det følgende først omtale enkelte eksempler på konkrete hendelser og deretter fokusere på organisatoriske spørsmål. Fylkesmannen i Viken har i 2020 avsluttet sine vurderinger av enkelte klagesaker som gjelder Trandum. Fylkesmannens vurderinger har, slik Tilsynsrådet ser det, betydning også utover det enkelte tilfelle.

3.2 Uttransportering av pasient i juni 2019

Sommeren 2019 ble en utlending uttransportert av Norge med fly i en tilstand hvor vedkommende ikke var ved bevissthet. Hendelsen, som er blitt kritisert i media, faller i utgangspunktet på siden av Tilsynsrådets mandat ettersom den ikke direkte gjelder oppholdet på Trandum. Ettersom leger ved Legetjenester AS deltok under aksjonen, og ettersom hendelsen illustrerer problematiske sider ved dagens organisering av helsetjenesten, finner Tilsynsrådet likevel grunn til å omtale enkelte aspekter i Fylkesmannens vurdering.

Den 26. juni 2020 avsluttet Fylkesmannen tilsynssaken som gjaldt to av legene ved Legetjenester AS som deltok under aksjonen. Den ene legen var til stede under transporten fra utlendingens hjem til Gardermoen. Den andre legen var med på selve transporteringen ut av Norge.

Fylkesmannen konstaterte at det ikke ble gjort en Fit to flight- vurdering i forkant av transportsituasjonen og at den internerte ikke var blitt tilbudt en forberedende samtale med lege for å redusere risiko for psykisk påkjenning under uttransporteringen. Fylkesmannen konstaterte at legenes rolle også kunne ha vært avklart med pasienten i forkant. Imidlertid så Fylkesmannen det slik at denne typen forberedelser gikk under «politiets mandat og politiets vurderinger». Av den grunn valgte Fylkesmannen ikke å gå nærmere inn på de manglende forberedelsene forut for uttransporteringen.

Fylkesmannens vurdering av 26. juni 2020 omfattet heller ikke hvordan helsepersonellet «ideelt burde opptrådt». Fylkesmannens vurdering ble etter dette avgrenset til spørsmålet om legene ga forsvarlig helsehjelp i forbindelse med uttransportering av pasienten.

Fylkesmannen vurderte at helsehjelpen som ble gitt av legene under selve uttransporteringen ikke var uforsvarlig. Fylkesmannen gikk imidlertid ikke inn på den helsemessige oppfølgingen utenfor norsk luftrom. Bakgrunnen for dette synes å være at Fylkesmannen anser at forhold utenfor riket faller utenfor Fylkesmannens tilsynsansvar.

Imidlertid fant Fylkesmannen at begge legene brøt journalføringsplikten i helsepersonelloven §§ 39 og 40. Legen som var med på transporten til flyplassen skulle ha journalført sine vurderinger av den internertes helsetilstand, herunder opp mot flyreisen som ledd i «fit for flight». Legen som fulgte den internerte på flyreisen brøt journalføringsplikten da det ikke fremgikk at han hadde gjort en egen vurdering av helsetilstanden til den internerte, som fortsatt ikke var ved bevissthet da legen overtok ansvaret for henne.

3.3 Dødsfall i oktober 2019

I slutten av oktober 2019 døde en av de internerte på sikkerhetsavdelingen, hvilket også er nevnt i årsmeldingen for 2019. Etter utskrivning fra sykehus fikk den internerte en forverring i helsetilstanden og han døde seks dager etter utskrivningen.

Den 23. juni 2020 avsluttet Fylkesmannen tilsynssak – overfor PU og overfor ansvarlig lege – i anledning dødsfallet.

Etter utskrivningen fra sykehus og tilbakeføring til Trandum ble det gjort endringer i medikamenter basert på anbefalinger fra spesialisthelsetjenesten. Deretter gikk det flere dager før helsepersonell hadde tilsyn med den internerte, noe Fylkesmannen anså som avvik fra god klinisk praksis. I et notat fra sykepleier fem dager etter tilbakeføringen til Trandum, ble det angitt at den internerte hadde redusert almenntilstand. I et senere notat fra sykepleieren fremgår at pasienten hadde falt om på avdelingen. Sykepleier sendte innkalling til lege. På grunn av annen stor pasienttilgang den aktuelle dagen, prioriterte legen ikke tilsyn av pasienten. Sykepleier gjorde ikke ytterligere forsøk på å kontakte legen. Fylkesmannen vurderte det som avvik fra god klinisk praksis og brudd på forsvarlighetskravet at ambulanse ikke ble tilkalt i denne situasjonen.

Legen hadde tilsyn med pasienten først dagen etter. Fylkesmannen vurderte at legens oppfølging var mangelfull. Det ble ikke gjort nye undersøkelser eller vurderinger, heller ikke av om pasienten skulle akutt innlegges, som Fylkesmannen anså som anbefalt norm. Fylkesmannen uttalte i vedtaket som gjelder legen, at forsømmelsen var «sterkt avvikende fra god praksis». Den internerte døde senere samme kveld.

Fylkesmannen konkluderte overfor Politiets utlendingsenhet med at «helsetjenesten ved Trandum har mangelfulle rutiner for legetilsyn». Fylkesmannen ba utlendingsinternatet om en tilbakemelding på virksomhetens interne gjennomgang av hendelsen og de forbedringstiltak som er iverksatt innen 23. september 2020. Tilsynsrådet konstaterer at slik tilbakemelding ikke er gitt innen utløpet av 2020.

Fylkesmannen konkluderte overfor legen med at helsehjelpen var avvik fra god praksis og uforsvarlig. I vedtaket heter det:

Vi viser særlig til at det i pasientjournalen dagen før var opplysninger om at pasientens helsetilstand var i forverring, uten at du gjorde nødvendige undersøkelser for å bekrefte eller avkrefte alvorlig sykdom. Vi vurderer det også som skjerpene at det ble anmodet om legetilsyn uten at du gjorde nødvendige egne vurderinger av om tilstanden kunne vente til dagen etter.

Det fremkommer videre i vedtaket at Fylkesmannen valgte å ikke oversende saken mot legen til Statens helsetilsyn ettersom Trandums mangelfulle rutiner var en medvirkende faktor til hendelsen.

I begynnelsen av 2020 fikk Tilsynsrådet orientering om at Spesialenheten for politisaker rutinemessig hadde igangsatt etterforskning av saken. Etterforskningen var rettet mot Trandum som sådan og ikke mot enkeltpersoner. Den 15. desember 2020 konkluderte Spesialenheten med at saken skulle henlegges etter bevisets stilling.

3.4 Manglende utredning og helsehjelp til pasient høsten 2020

Fylkesmannen har i vedtak av 19. oktober 2020 vurdert helsehjelpen som ble gitt til en av de internerte som oppholdt seg fra august 2019 til november 2019. Både den internertes advokat og Pasient- og brukerombudet hadde inngitt klage til Fylkesmannen.

I vedtaket er det omtalt en rekke anledninger hvor den internerte opplyste om sykdom til legene uten at det ble foretatt kliniske undersøkelser eller annen nærmere utredning. Det fremgår av vedtaket at Fylkesmannen fant at «legene ved Trandum ikke utførte tilstrekkelige kliniske undersøkelser av pasienten for å avdekke alvorlig sykdom. De vurderinger som framgår av pasientjournalen framstår som sparsomme og ikke tilstrekkelig egnet til å avkrefte alvorlig sykdom.» Fylkesmannen vurderte videre at legene burde ha innhentet opplysninger om helsehjelpen som den internerte tidligere hadde mottatt ved Helsesenteret for papirløse og flere sykehus. Fylkesmannen konkluderte med at helsehjelpen avvek fra god klinisk praksis og at avviket var brudd på forsvarlighetskravet i helsepersonelloven § 4.

Fylkesmannen har bedt om en skriftlig redegjørelse fra Politiets utlendingsenhet om utlendingsinternatets rutiner for å sikre forsvarlig virksomhet hva angår journalføring, innhenting av journalopplysninger fra andre instanser og informasjon om at relevante faglige prosedyrer er «lett tilgjengelig for og faktisk blir brukt av helsepersonellet.» Tilsynsrådet konstaterer at Politiets utlendingsenhet ikke har gitt slik redegjørelse innen 1. desember 2020 som er den frist som er satt av Fylkesmannen.

3.5 Manglende innleggelse av internert med psykotiske symptomer

Under samtale med en av de internerte under tilsynet mandag 2. november 2020 fremstod vedkommende med symptomer på nyoppstått psykose. Forholdet var kjent for de ansatte ved internatet. Det ble opplyst at den internerte var henvist til time ved DPS onsdag 4. november 2020. Tilsynsrådet hadde senere samme dag samtale med psykiatrisk sykepleier. Forholdet som gjaldt den internerte ble tatt opp også der. Den psykiatriske sykepleieren hadde foreslått innleggelse, men ansvarlig lege hadde vurdert at henvisning til DPS var tilstrekkelig.

To av medlemmene i Tilsynsrådet som var til stede er leger, og ga uttrykk for at pasienter som i førstegangstilfeller har symptomer på psykose skal innlegges straks. Den psykiatriske sykepleieren skulle drøfte spørsmålet på nytt med ansvarlig lege.

Valget om henvisning til DPS og ikke innleggelse i tilfellet ovenfor gjør Tilsynsrådet sterkt bekymret for hvordan psykisk syke følges opp på Trandum. Tilfellet ble avdekket ved en ren tilfeldighet, og det er bekymringsfullt at helsepersonell ikke sikrer nødvendig oppfølging av alvorlig psykisk lidelse. Tilstrekkelig kompetanse og tilfredsstillende rutiner er en nødvendighet i arbeidet med mennesker i en svært vanskelig situasjon, særlig med tanke på at mange av de internerte må antas å ha psykiske vansker forut for og underveis i interneringen. Å være forberedt på akutte tilfeller eller en økning i symptomtrykk, må planlegges for, slik at dette kan ivaretas på best mulig måte og i henhold til faglige og fagetiske krav til helsepersonell.

I tillegg viser problemstillingen at det er behov for en bedre kvalitetssikring av de beslutninger som treffes av legetjenesten på Trandum, og behov for større robusthet i det legefaglige kollegium.

Tilsynsrådet har i e-post av 9. desember 2020 spurt om hvordan den internerte ble fulgt opp etter tilsynet 2. november 2020, uten å ha fått svar på dette.

3.6 Generell bekymring for kvaliteten på helsetjenestene

Det er vanskelig å gå inn i hvert enkelt tilfelle og gjøre en konkret vurdering av om den helsemessige oppfølgingen er adekvat. Tilsynsrådet vurderer like fullt at det er all grunn til bekymring for kvaliteten på helsetjenestene som leveres. Det vises til de øvrige punktene i nærværende årsmelding.

De internerte klager ofte på manglende og sen oppfølging. Et eksempel på det siste er en internert som under tilsynet 2. november 2020 opplyste at legen i første omgang uriktig vurderte at hans øyeproblemer skyldtes allergi. Omsider fikk den internerte likevel henvisning til øyelege som fastslo at den internerte hadde en alvorlig øyesykdom. Den internerte var tydelig på at han etter dette hadde fått lav tillit til helsetjenesten på Trandum. Det er også en gjentakende tilbakemelding fra internerte, at de ytrer ønske om oppfølging, uten at dette blir fulgt opp og uten å få en tilbakemelding på når de kan forvente å få en konsultasjon hos lege eller sykepleier.

3.7 Mental helse – tilråding om etablering av psykologtilbud

Psykisk helse er et vesentlig aspekt ved de internertes helsestatus. Blant flyktninger og asylsøkere er det generelt sett høyere risiko for, og forekomst av, psykiske lidelser som angst, depresjon og posttraumatisk stress. Selv om det ikke foreligger systematisk informasjonsinnhenting med hensyn til psykiske plager og symptomer blant denne spesifikke gruppen, er det grunn til å tro at personer med eksisterende psykiske plager vil oppleve at symptomtrykket øker i intensitet når de blir internert, ettersom et vedtak om utsendelse og frihetsberøvelsen i seg selv utgjør en betydelig tilleggsbelastning og krisesituasjon for dem det gjelder. Noen har også vært i behandling innenfor psykiske helsetjenester forut for interneringen, og disse kan få økte vansker som følge av at behandlingen opphører. Dette gjelder særlig for dem som også brått seponerer eventuell medikamentell behandling. Videre er det sannsynlig at enkelte opplever sykdomsdebut på grunn av situasjonsbetingede vansker i akuttfasen, isolasjon og/eller på grunn av helsemessige konsekvenser av langvarig internering. Det er også sannsynlig at restriksjonene og begrensningene de internerte lever under, i seg selv kan øke psykiske plager og vansker.

Per i dag er det i all hovedsak psykiatriske sykepleiere som ivaretar de internerte når det gjelder psykisk helse. Dette er et viktig tilbud som kan gi verdifull psykososial og emosjonell støtte til dem det gjelder, og som er egnet til å møte de internerte med sensitivitet og forståelse. Det er imidlertid en betydelig utfordring at de internerte formidler å ha lav tillit til tjenesten ettersom de opplever at sykepleierne er «det samme» som politiet. Dette kan utgjøre hindre mot at de internerte oppsøker eller nyttiggjør seg av tilbudet og den støtte sykepleierne kan gi.

Videre er det i disse sakene høy grad av komorbiditet og kompleksitet. Differensialdiagnostiske vurderinger vil være svært krevende å gjennomføre uten tilstrekkelig spisskompetanse på feltet, og man risikerer da å foreta mangelfulle eller uriktige vurderinger med hensyn til alvorlig psykoseproblematikk eller andre alvorlige tilstander, noe eksemplene ovenfor indikerer at forekommer. Dette kan gi alvorlige følger.

De internerte befinner seg i en situasjon der det i de fleste tilfeller er verken realistisk eller hensiktsmessig å starte opp utredning eller behandling hos psykolog. De fleste er internert i kort tid, og det er også uunngåelig at situasjonen avstedkommer psykiske og følelsesmessige reaksjoner. For noen vil det likevel være viktig å få hjelp til å håndtere akutte krisereaksjoner, herunder panikkanfall, selvskading, selvmordstanker etc. For traumatiserte mennesker som er internert over tid, kan frihetsberøvelsen og kontrolltapet være re-traumatiserende og destabiliserende, noe som kan avhjelpes gjennom tilgang på psykisk helsehjelp. Det vil også være mulig å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for hvem (eksempelvis skjerming vs aktivisering).

I tillegg til å kunne yte psykisk helsehjelp overfor den enkelte, vil tilgang på psykologfaglig bistand også kunne benyttes til å styrke det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Særlig gjelder dette for å få ned bruken av tvang/isolasjon, men også for å styrke tiltak og aktivitet som kan bidra til å

strukturere dagene, gi meningsfull aktivitet, mestring og sosial tilhørighet, samt styrke det psykososiale miljøet. Dette kan i sin tur virke konfliktdepende og redusere uro hos den enkelte og i miljøet, noe som vil komme både internerte og ansatte til gode.

Det er derfor vår anbefaling at det sees nærmere på mulighetene for å sikre tilgang på psykologtjenester ved Trandum. Denne tjenesten kan fungere både som et individuelt hjelpetilbud til de langtidsinternerte og ved akutte kriser, bidra i det differensialdiagnostiske arbeidet, sikre adekvat psykisk helsehjelp, samt ha en rådgivende og veiledende funksjon overfor sykepleiere og ledelse ved Trandum. Det bør defineres et mandat for psykologtjenestens rolle og arbeid, med uttalte målsettinger som eksempelvis mål om redusert bruk av isolasjon og skjerming, samt økt bruk av helsefremmende aktiviteter. Dersom helsetjenesten ved Trandum omorganiseres til å ligge under det offentlige tilbudet, se punkt 3.8 nedenfor, er det naturlig at psykologtjenesten også er organisert som en del av dette. Dersom ordningen med eksterne tilbydere opprettholdes, bør det vurderes å legge inn krav om psykologkompetanse som en del av anbudet.

Vi mener at etablering av et tilpasset og tilgjengelig psykologtilbud ved Trandum, vil vesentlig styrke det totale helsetilbudet. Tilsynsrådet minner om at også CPT har tilrådd dette i rapport av 17. januar 2019 side 26, avsnitt 49.

3.8 Tilråding om omlegging til at helsetjenestene på Trandum legges inn under den offentlige helsetjenesten

Det vises til Tilsynsrådets årsmelding for 2019 hvor det på side 22 og 23 er gitt uttrykk for at helsetilbudet på Trandum bør underlegges det offentlige. Denne tilrådingen opprettholdes. I brev fra Politidirektoratets brev til Tilsynsrådet av 15. september 2020 fremgår at Politidirektoratet stiller seg åpen for helsemyndighetenes vurderinger hva angår omorganisering av helsetilbudet på Trandum. Tilsynsrådet peker videre på at lovgiver har forutsatt at de offentlige helsemyndigheter har en viktig rolle hva angår de internerte. I de spesielle merknadene til utlendingsloven § 107 heter det i Ot.prp. 2006-07 nr. 75 på side 449 følgende:

Bestemmelsen forutsetter at politiet plikter å tilrettelegge for et så godt samarbeid som mulig med kommunale, fylkeskommunale og statlige etater etc. på områder disse andre etatene er ansvarlige. Særlig gjelder dette helsevesenet, barnevernet og overformynderiet. Disse er ansvarlige for områder det er spesielt viktig å ivareta ved opphold i en lukket institusjon.

Tilsynsrådets inntrykk er at de internerte har en lav tillit til helsetjenesten på Trandum, og at de opplever den som utilgjengelig. Det er behov for et mer markert skille mellom politiet og helsetjenesten. Å legge helsetilbudet på Trandum inn under den offentlige helsetjenesten vil gi et bedre vern av helsepersonellens faglige integritet samt øke tilliten til helsetjenesten. Det vil også kunne tilføre større robusthet i det medisinskfaglige miljø som skal ivareta de internerte og forhåpentligvis en økning i kvaliteten på helsetjenesten, ettersom tilbudet da vil være en del av et bredere og mer sammensatt kompetansemiljø, med tilgang på kollegial drøfting, veiledning og

kompetanseheving. Det vil også medføre en kvalitetssikring av helsetjenestene ettersom kommuneoverlegen da vil få det overordnede ansvaret. I dag skjer det ingen kvalitetssikring av helsetjenestene som gis. Tilsynsrådet peker på at det er naturlig at denne pasientgruppen, som er frihetsberøvet og under offentlig kontroll, også får sine helsebehov ivare tatt av nettopp det offentlige. De internerte er prisgitt helsetilbudet de blir presentert for, og i mangel på andre muligheter risikerer man at de internerte blir påført skade eller forhindret fra å motta den hjelpen de trenger. Endelig nevnes at konkurransen mellom private aktører om å levere legetjenestene har vært svak, både historisk og høsten 2019, hvilket har betydning for kvaliteten. Legetjenester AS, som i dag har avtalen, har vært underlagt kritikk ved flere anledninger, inkludert fra Legeforeningens råd for legeetikk, noe som også får betydning for de internertes tillit til tjenesten.

Tilsynsrådets brev om temaet til Helsedirektoratet av 15. november 2019 ble fulgt opp i et møte mellom Tilsynsrådet og Helsedirektoratet 18. november 2020. Tilsynsrådet har også tatt opp temaet med Justisdepartementet i e-post 19. november og i møte 15. desember 2020.

Tilsynsrådet imøteser etter dette at de ansvarlige justis- og helsemyndigheter vil vurdere en slik omlegging nærmere, og at det i den forbindelse også vurderes lovendringer for det tilfelle at omleggingen er avhengig av dette, noe som skal være unødvendig slik Tilsynsrådet ser det.

3.9 Helsepersonellens lojalitetskonflikt – kryssild mellom politiet og de internerte

I brev av 15. november 2019 til Politidirektoratet, Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet påpekte Tilsynsrådet at legene på Trandum står i en lojalitetskonflikt mellom de internerte og politiet. Det ble vist til at de internertes behandlere blir involvert i forbindelse med utlendingsinternatets vurderinger av innsettelse på sikkerhetscelle og ved «fit for flight»-vurderinger. Det ble blant annet vist til samtale som Tilsynsrådet hadde med lege Gunnar Fæhn i Legetjenester AS den 9. september 2019 som illustrerer at lojalitetskonflikten ikke håndteres på en tilfredsstillende måte. Fra Tilsynsrådets brev av 15. november gjengis:

Fæhn opplyste at han «sier ikke at de skal ut å fly» i forbindelse med legekonsultasjonen. Han forklarte at bakgrunnen for dette er at utlendingen vil tilpasse seg situasjonen dersom han/hun får vite at dette er formålet med konsultasjonen. Tilsynsrådet stilte spørsmål ved om ikke slik manglende orientering av formålet med konsultasjonen er å lure utlendingen. Fæhn svarte at det i og for seg er riktig. Han tilføyde at det gjøres somatiske undersøkelser ut fra objektive mål.

Den 15. september 2020 besvarte Politidirektoratet Tilsynsrådets brev av 15. november 2019. Det problematiske, som ligger i at politiet benytter de internertes behandlere, er i liten grad berørt i Politidirektoratets svar. Tilsynsrådet forstår Politidirektoratets svar slik at manglende informasjon til den internerte i forbindelse med «fit for flight» ikke beror på utlendingsmyndighetene. Det heter videre at hvilken informasjon som bør gis den enkelte er «et legeetisk spørsmål, som eventuelt bør belyses av helsemyndighetene».

Tilsynsrådet konstaterer at helsemyndighetene synes å vurdere dette helt motsatt enn Politidirektoratet. Det vises til tilsynssaken som gjaldt uttransportering av kvinnen omtalt i punkt 3.2 ovenfor. I dette tilfellet valgte Fylkesmannen å ikke gå nærmere inn i mangelfulle forberedelser fra legens side forut for den aktuelle uttransporteringen fordi disse spørsmålene hørte inn under politiets mandat/vurderinger. Dette illustrerer hvordan dagens organisering innebærer utydelige ansvarsforhold. Denne ansvarsdiffusjonen vil kunne motvirkes av at helsetilbudet er organisert i et offentlig tilbud med klare ansvarsområder og tydeligere krav og konsekvenser ved vurderingene som gjøres.

Politidirektoratets svar bekrefter at legens rolle i forbindelse med «fit for flight» er uklar. Oppgaven som gjøres i denne forbindelse må anses å være i politiets interesse. Ut fra dette synes det også å høre under politiets ansvar, og ikke bare under legens etikk, at det gis korrekt informasjon til utlendingen.

Politidirektoratet har videre vist til at det er tre leger ved internatet, at ingen av de internerte tildeles en bestemt lege og at det derfor er «tilfeldig» hvem som utfører undersøkelser i forbindelse med vurderingene av innsettelse på sikkerhetsavdeling og før flyvninger. Tilsynsrådet bemerker at denne påpekningen fra Politidirektoratet forsterker inntrykket av at de internerte ikke kan være trygge på legenes lojalitet. Den faktiske situasjonen er at det ikke blir klargjort for de internerte at legene i disse sammenhengene utfører oppgaver for politiet. Dette gjelder også i situasjonen hvor den som utfører oppgaven bare er kollega av legen som har behandlet den internerte.

Tilsynsrådet vurderer at Politidirektoratets svar viser at lojaliteten som de internerte har krav på, nyter lav beskyttelse og at kravet til organisering i helsepersonelloven § 16 ikke er oppfylt. Ovennevnte underbygger behovet for at legetjenesten legges inn under den offentlige helsetjenesten, som nevnt i punkt 22 ovenfor, og at det utarbeides en veileder som kan gi nærmere retningslinjer om hvordan hensynet til de internertes bruker- og pasientrettigheter skal ivaretas.

Dagens organisering er også utfordrende for sykepleierne ved internatet. I samtale med Tilsynsrådet 2. november 2020 beskrev psykiatrisk sykepleier at han daglig fikk forespørsler fra politiet om de internerte som han måtte si nei til på grunn av sin taushetsplikt. Tilsynsrådet anser at sykepleierens taushetsplikt ikke ville bli utfordret i samme grad dersom han ikke hadde politiet som sin arbeidsgiver. Det er dypt problematisk å organisere et helsetilbud på en måte som ikke har klare skiller mellom de ulike aktørenes rolle overfor de internerte, og som setter helsepersonells uavhengighet og lojalitet til sine pasienter under press. Skulle det besluttes å ikke omorganisere helsetjenesten, fremstår det å være behov for økt rollebevissthet og kritisk refleksjon rundt egen praksis, slik at grenseoppganger kan tydeliggjøres og helsepersonellens integritet og de internertes rettigheter løftes frem.

3.10 Om utlendingsmyndighetenes ansvar for helsetjenestene

Det følger av lovgivningen at utlendingsmyndighetene har ansvaret for helsetjenesten. Tilsynsrådet er usikker på hvor langt utlendingsinternatet og Politiets utlendingsenhet reelt sett oppfyller dette ansvaret. Tilsynsrådet har merket seg at PU overfor Fylkesmannen har angitt at Fylkesmannens spørsmål «i all hovedsak må besvares av Legetjenester AS». Dette indikerer at PU ikke har foretatt selvstendige vurderinger basert på medisinskfaglige råd.

At politiet har ansvar for helsetjenester er unaturlig, slik Tilsynsrådet ser det. Oppgaven ligger langt fra politiets kjerneoppgaver. Av den grunn er det heller ikke overraskende at politiets ansvar for at helsetjenestene er forsvarlige neglisjeres. Tidvis støter politiets overordnede ansvar for helsetjenesten an mot politiets ansvar for å gjennomføre andre oppgaver.

I brev av 17. desember 2020 til Tilsynsrådet fremkommer at PU relatert til smittevern har invitert kommuneoverlegen til et møte for «å sikre gode og helsefaglige tilbakemeldinger og råd knyttet til smitteverntiltakene og praksisen på internatet». Tilsynsrådet ser det slik at det er behov for den samme type kvalitetssikring av helsetjenesten generelt av en instans som besitter helsefaglig kompetanse.

4. Øvrige merknader

4.1 Røde Kors' adgang til Trandum under pandemien

Røde Kors har siden 2010 hatt en besøksordning på utlendingsinternatet hvor frivillige besøker de internerte. Besøkene består både av samtaler og av aktiviteter. Ordningen ble i 2013 forankret i samarbeidsavtale med PU. Tilsynsrådet vurderer at dette tiltaket er et svært viktig og positivt bidrag inn i de internertes tilværelse på Trandum. I 2019 gjennomførte frivillige i Røde Kors 68 besøk på Trandum. Tall fra Røde Kors viser at de hadde 900 møter med de internerte. Samarbeidet mellom utlendingsinternatet og Røde Kors fremstår som godt.

Som smitteverntiltak har utlendingsinternatet i 2020 besluttet at Røde Kors ikke får komme til Trandum. Som «surrogat» har Røde Kors tilbudt en videoordning – som innebærer at de internerte kan snakke med frivillige i Røde Kors pr. Skype. Røde Kors har oppgitt at det er veldig få personer som har benyttet seg av ordningen, men de vil fortsette å gjøre ordningen kjent. Det bør også undersøkes om det digitale tilbudet fra Røde Kors kan gjennomføres på en måte som er mer attraktiv for de internerte.

Tilsynsrådet er kjent med at Kriminalomsorgen ikke har innført tilsvarende begrensninger for Røde Kors sin visitortjeneste i fengslene. Utlendingsinternatet har opplyst at gjennomføringen av visitortjenesten i fengslene skjer på en annen måte enn på Trandum. Tilsynsrådet ser det uansett som uheldig at Trandum har et mer restriktivt regime for de innsattes kontakt med sivil samfunn. I lys av den mellommenneskelige verdien som ligger i besøksordningen til Røde Kors, oppfordres

derfor utlendingsinternatet til å vurdere om ordningen kan gjenopptas i en form som ivaretar hensynet til smittevern, nærmere bestemt kravet om to meters avstand.

Tilsynsrådet anser det som positivt at utlendingsinternatet tillot at fire frivillige fra Røde Kors kunne komme inn til de internerte like før jul for å dele ut gaver.

4.2 Tilsynsrådets dialog med ledelsen på utlendingsinternatet

Tilsynsrådet opplever dialogen med ledelsen ved utlendingsinternatet som bra. Ledelsen gir god og saklig oppfølging, og fremskaffer i all hovedsak de opplysninger som Tilsynsrådet etterspør. Det samme gjelder den praktiske tilretteleggingen i forbindelse med tilsyn. I 2020 har smittevernhensyn gjort at enkelte av medlemmene delvis har deltatt digitalt, noe som også er blitt tilrettelagt på en god måte.

4.3 Videre fokusområder for 2021

Den foreliggende rapport vil brukes i sin helhet til å gi retning til Tilsynsrådets videre arbeid i 2021. Det anses som svært viktig å følge opp merknadene knyttet til vurderingen av innlåsningspraksisen og hvordan pandemien påvirker de internertes situasjon på Trandum. Videre vil det være et mål å kartlegge betingelsene ved Haraldvangen, og fortsette arbeidet med å følge opp helsetilbudets organisering og innhold. Generelt vil det være et mål for Tilsynsrådet å bidra til at graden av inngripende tiltak og uforholdsmessige restriksjoner i de internertes hverdag, reduseres.

5. Avsluttende merknader

Tilsynsrådet vil avslutningsvis gi uttrykk for at utlendingsinternatet har fått en mer fengselslignende utforming enn det institusjonen bør være i lys av at grunnlaget for interneringen ikke er kriminelle handlinger. Det er i forarbeidene forutsatt at oppholdet skal ha et mykt preg. Som påpekt i punkt 2 er det også forutsatt i EMK artikkel 5 at Trandum ikke skal være et fengsel. Institusjonens praksis har lagt seg på et sikkerhetsnivå som er svært høyt, særlig i form av innlåsing og restriksjoner i luftetider og bruk av telefon/PC. Sikkerhetsnivået er ikke endret til tross for at antall internerte er redusert. Behovet for det høye sikkerhetsnivået er ikke dokumentert, og kan ha alvorlige følger for særlig langtidsinternertes fysiske og psykiske helse. Tilsynsrådet slutter seg til CPTs observasjon i rapport av 17. januar 2019 (side 24 avsnitt 44) hvor komiteen etter besøket på Trandum i 2018 ga uttrykk for at «...there is clearly room for improvement without compromising legitimate security consideration...». Det lave belegget bør anses som «mulighetenes tid».

16. februar 2021

Pål Morten Andreassen

Birgit Nanki Lie

Christl Kvam

Mads Harlem

Hanne Lossius

Heidi Wittrup Djup

Del III APPENDIKS

1. Summary

In the annual report for 2020, the Supervisory Board of Trandum expresses concern that Trandum has a prison-like character, which is in conflict with the purpose of the detention. The Supervisory Board recalls that the basis for detention is neither imprisonment nor punishment. Hence, the manner of detention must not have penal qualities.

This report highlights restrictions and limitations on the detainees, the lack of effective legal remedies and the organization and quality of the health services. The Supervisory Board draws particular attention to the following key issues:

- In our opinion, locking the detainees in their respective cells, on a routine basis, is neither legal nor necessary for the purposes of the detention.
- It is poorly justified, and disproportionate, that the detainees do not have access to their own telephone, internet or PC.
- It is problematic that the range of activities for detainees and their time outdoors is kept at a minimum.
- Isolation of newly arrived detainees for up to 10 days, as a precautionary pandemic measure, appears to be disproportionate. The legal basis is also questionable.
- We are critical to the fact that visits from family and friends are subject to supervision and that the detainees are subject to body searches following the visits.
- We are concerned that detainees do not have an effective right to appeal when they are excluded from the company of other detainees.

Further to this, the health services at Trandum must be improved. Firstly, the Supervisory Board is not convinced that the detainees receive access to health care according to what they are entitled. Secondly, we are concerned about the quality of the health services. Finally, the organization and framework for the health services at Trandum are not satisfactory. As stated in the annual report for 2019, the Supervisory Board advises the health services at Trandum to be under the management of the Norwegian public health services.

In 2020, there has been a significant decrease in the number of detainees at Trandum. The Supervisory Board assumes that the numbers will be low also in 2021. This provides an opportune time for establishing new routines. The main recommendations of the Supervisory Board are to adopt a reduced control regime and bring the prison-like restrictions to an end.

2. Forespørsel om tall/ statistikk

Tilsynsrådet anmodet 8. desember 2020 om å få oversendt relevant statistikk for 2020 som vedlegg til årsmeldingen, som etter utlendingsforskriften § 17 skal foreligge ved «utgangen av hvert år». Per medio februar 2021 har Tilsynsrådet ikke mottatt dette fra PU/Utlendingsinternatet.

Tilsynsrådet ber om at PU/Utlendingsinternatet oversender opplysningene, som listet opp nedenfor, innen 1. mars 2021. Tilsynsrådet vil vurdere å innta dokumentet som et vedlegg til rapporten.

1. Antall internerte i løpet av 2020, fordelt på kjønn.
2. Antall internerte som ble uttransportert i 2020.
3. Antall internerte som hadde samtidig opphold på Trandum for hver måned i 2020.
4. Tabell som viser lengden på oppholdet til de internerte:
 - Antall som har vært mindre enn et døgn
 - Antall som har vært 1-7 døgn
 - Antall som har vært 8-14 døgn
 - Antall som har vært 15-30 døgn
 - Antall som har vært 31-60 døgn
 - Antall som har vært 61-90 døgn
 - Antall som har vært mellom 3 og 12 måneder
 - Antall som har vært mellom 12 og 18 måneder
 - Antall som har vært over 18 måneder
5. Lengden av utelukkelse fra fellesskap, både i karantenetilfellene og i andre tilfeller.