



Årsrapport 2019

Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, Trandum.

Forskrift om Politiets utlendingsinternat av 4.11.2008, sist endret 21.02.2014, fastsetter i § 17 at et eksternt tilsynsråd skal føre tilsyn med at behandlingen av de internerte på internatet skjer i samsvar med lovgivingen. Tilsynsrådet skal bestå av leder, nestleder og to medlemmer samt to varamedlemmer. Tilsynsrådet skal i henhold til forskriften avgi en årsmelding til Politiets Utlendingsenhet for sin virksomhet. Tilsynsrådet skal selv offentliggjøre årsmeldingen.

1. Mandat og oppnevning

I forskriften § 17 bestemmes at Justisdepartementet skal oppnevne leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år med mulighet for reoppnevning. Tilsynsrådet ble første gang oppnevnt av Justisdepartementet 28. mai 2008. Oppnevningen gjaldt for to år. Nytt tilsynsråd har etter dette blitt oppnevnt annet hvert år i henhold til forskriften.

Tilsynsrådet har i 2019 bestått av leder Cathrine Fossen, nestleder Ellen Marie Spørck, medlemmene Cecilie Schjatvet og Pål Morten Andreassen. Mette Salicath og Birgit Nanki Johanne Lie har vært varamedlemmer.

Tilsynsrådets mandat og rettigheter fremgår av utlendingsforskriften.

Formålet med tilsynene er å se til at oppholdet for internerte som er plassert på internatet er i samsvar med lovgivningen. Tilsynsrådet skal se til at de internertes rettigheter i henhold til lov og forskrift blir ivaretatt på internatet, og at fullmaktene til å innskrenke rettighetene ikke benyttes i unødvendig omfang eller på en unødvendig streng måte.

Det skal ikke føres tilsyn eller kontroll med utlendingsvedtaket og dets grunnlag, kjennelse for pågrepelse og internering eller forvaltningsavgjørelser.

Rammene for Tilsynsrådets virksomhet fremgår av utlendingsforskriften.

Tilsynsrådet har selv ansvar for å:

- planlegge og gjennomføre sin virksomhet
- ta opp forhold rådet finner kritikkverdige
- avgi årsrapport og sørge for offentliggjøring av denne.

Det er bestemt at det skal være minst to tilsyn hvert år. Tilsynene kan være anmeldt eller uanmeldt.

Rådet har rett til å:

- inspisere internatets områder, bygninger og rom der utlendingene oppholder seg
- kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene
- delta på møter om utlendingene dersom denne samtykker
- kreve innsyn i saksdokumentene dersom utlendingene samtykker
- ta opp saker etter henvendelse fra internert eller på eget initiativ.

Saker eller problemer skal tas opp med utlendingsinternatets ledelse og skal i utgangspunktet

søkes løst på internatet. Dersom dette ikke fører frem eller tilsynsrådet av andre årsaker finner grunn til det, kan saken tas opp med overordnet myndighet, sjef for Politiets Utlendingsenhet (PU) eller Politidirektoratet (POD).

Tilsynsrådet kan ikke gi pålegg om utbedringer eller endringer, kun påpeke forholdene og rapportere, og Tilsynsrådet har ingen sanksjoner.

2. Tilsynsrådets aktivitet i 2019

Tilsynsrådet har i 2019 gjennomført i alt fem tilsyn jevnlig fordelt over året. Det har i 2019 bare vært gjennomført varsledes tilsyn. Det er ikke avholdt tilsyn ettermiddag/kveld. Det har vært samtaler med legetjenesten og sykepleier ved behov.

Det har variert hvor mange av tilsynsrådets medlemmer som har deltatt på de ulike tilsynene. Varamedlemmene har vært med i tillegg til de faste medlemmene ved flere anledninger.

Det har vært noe dialog med eksterne om forholdene på Trandum. Denne dialogen har hovedsakelig foregått på e-post. Tilsynsrådet har ikke funnet grunn til tiltak på bakgrunn av slike henvendelser. I mai 2019 hadde Tilsynsrådet et møte med Røde Kors.

Justisdepartementet, POD og PU arbeider med å innføre en tilsynsordning (monitorering) av tvangsreturer av asylsøker med endelig avslag på sine søknader og andre som ikke har lovlig opphold i landet. I den forbindelse har det vært avholdt to møter mellom tilsynsrådets leder og/eller medlemmer og representanter for departementet, POD og PU. Tre av Tilsynsrådets medlemmer har deltatt på kurs, både i regi av PU og i regi av EU (såkalt Frontex-kurs), og kan med dette kurset føre tilsyn med tvangsreturer. Tilsynsrådet har til denne oppgaven utarbeidet et forslag til mandat og en beskrivelse av hvordan samarbeidet med PU må være for å kunne gjennomføre tilsyn med tvangsreturer, som er oversendt Justisdepartementet. Tilsynsrådet ser det slik at betydelig flere ressurser er en forutsetning for at Tilsynsrådet skal kunne ivareta monitorerings-oppgaven.

3. Statistikk¹

Det var i 2019 totalt 2632 innsettelse på utlendingsinternatet. Personer som ble innsatt i 2018, og som fremdeles var innsatt i 2019 er ikke tatt med i denne statistikken over 2019. 80% av innsettelsene var menn og 20 % var kvinner.

¹Statistikken er utarbeidet av Politiets utlendingsenhet.

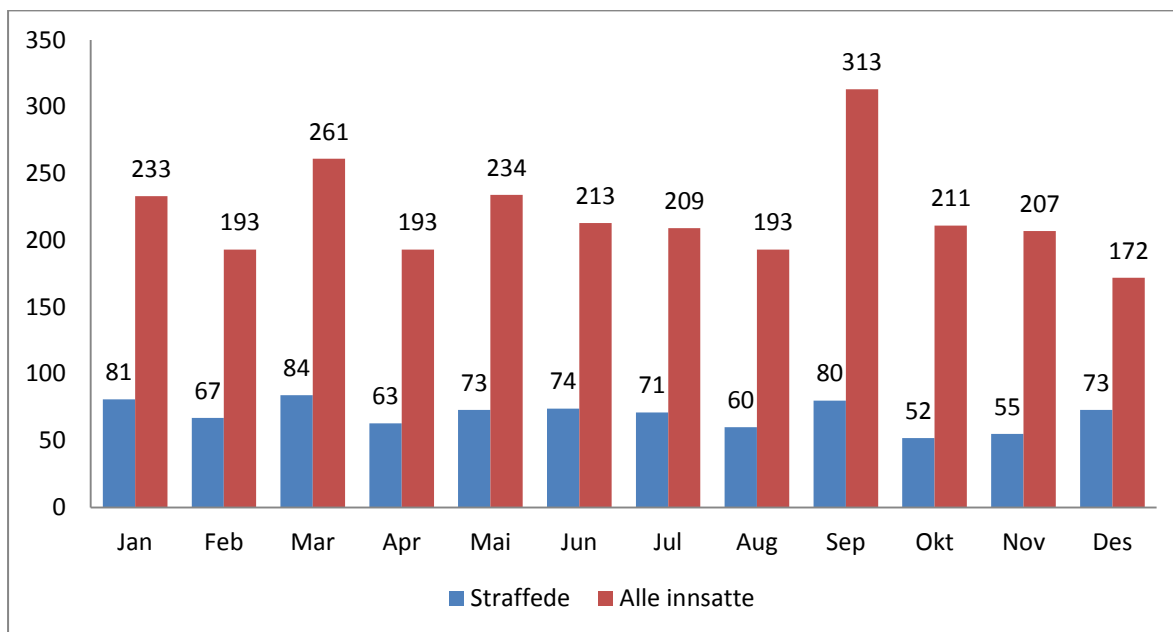
	Kvinne	Mann	Totalsum
Januar	30	203	233
Februar	39	154	193
Mars	40	221	261
April	30	163	193
Mai	50	184	234
Juni	56	157	213
Juli	44	165	209
August	35	158	193
September	80	233	313
Oktober	44	167	211
November	50	157	207
Desember	41	131	172
Totalsum	539	2093	2632

Medfølgende barn:

Mindreårige	Kvinne	Mann	Totalsum
Januar			
Februar	1	2	3
Mars	1	5	6
April	1		1
Mai	4	3	7
Juni	1	1	2
Juli			
August	1	1	2
September	3	2	5
Oktober	3	1	4
November	1	1	2
Desember	2		2
Totalsum	18	16	34

90% av alle utlendingene som ble satt inn i 2019 har blitt uttransportert, altså 2366 av 2632.

Av de innsatte hvor det er registrert om de er ilagt en straffereaksjon eller ikke var 32% ilagt straffereaksjon i 2019:

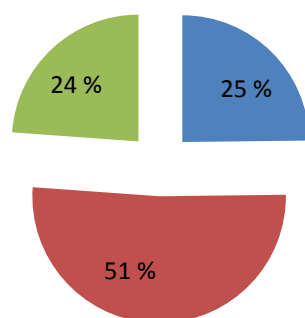


	Straffede	Alle innsatte	Andel straffede
Januar	81	233	35 %
Februar	67	193	35 %
Mars	84	261	32 %
April	63	193	33 %
Mai	73	234	31 %
Juni	74	213	35 %
Juli	71	209	34 %
August	60	193	31 %
September	80	313	26 %
Oktober	52	211	25 %
November	55	207	27 %
Desember	73	172	42 %
Totalsum	833	2632	32 %

*Innsettelse hvor det er registrert om det er ilagt straffereaksjon eller ikke.

25 % var innsatt under 1 døgn. 51 % hadde en botid på mellom 1 og 3 døgn, 24 % av innsettelsene var 4 døgn eller lenger:

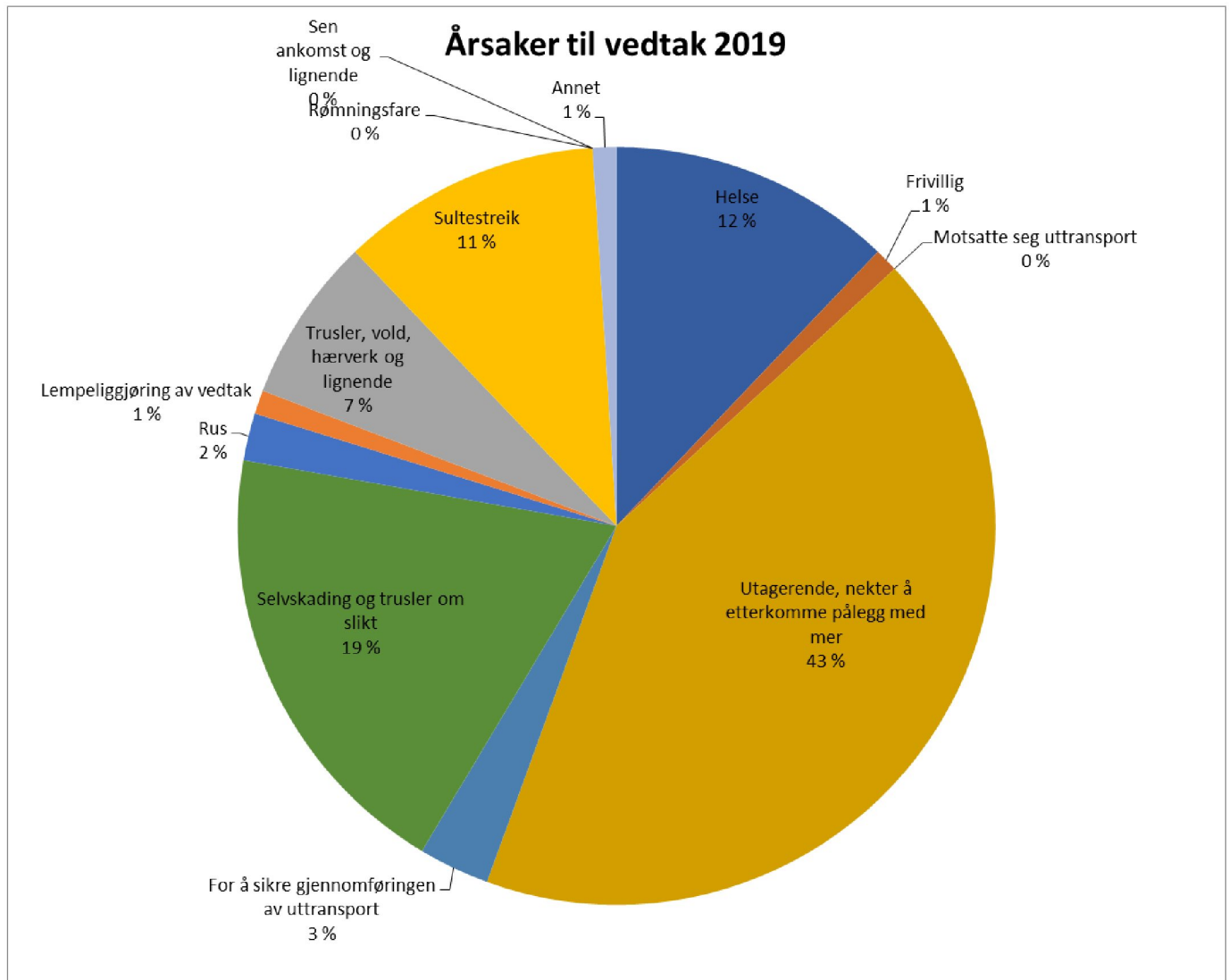
Botid innsettelse i 2019



■ Under 1 døgn ■ Mellom 1 og 3 døgn ■ Mer enn 4 døgn

Det ble i 2019 fattet 203 vedtak på Sikkerhetsavdelingen ved Trandum, fordelt på 114 personer:

Sifisering av vedtak i 2019							
	Plassering på sikkerhetsavdeling (trinn 1) (UL §107 femte ledd bokstav b)	Utelukkelse fra fellesskapet (trinn 2) (UL §107 femte ledd bokstav c)	Plassering på sikkerhetscelle (trinn 3) (UL §107 femte ledd bokstav d)	Frivillig utelukkelse fra fellesskap, plassering i særlig sikret avdeling og	Sum vedtak	Antall personer	Antall vedtak per person
Januar	1	6	0	0	7	7	1,00
Februar	1	12	2	1	16	12	1,33
Mars	0	10	0	1	11	11	1,00
April	0	11	2	1	14	12	1,17
Mai	2	11	3	0	18	10	1,80
Juni	0	15	1	0	16	11	1,45
Juli	0	20	2	0	22	9	2,44
August	6	14	3	0	23	6	3,83
September	2	19	4	0	25	9	2,78
Oktober	4	19	2	0	25	10	2,50
November	9	10	1	0	20	11	1,82
Desember	1	4	1	0	6	6	1,00
Sum	26	151	21	3	203	114	1,78



4. Om Trandum

På modul 1 og 3 er det enerom til alle, med eget bad med vask, dusj og toalett. Det er i all hovedsak også enerom på modul 2, med unntak av noen dobbeltrom på en avdeling. Det er TV på alle rom, og hyller med plass til noen personlige effekter.

Internatet har også aktivitetsrom, eget spillerom, og et aktivitetshus med mulighet for blant annet innendørs ballspill. Den gamle internatdelen har nå rom for innsjekk, besøksrom og kontorer, samt rom for overføring til rettssal i forbindelse med interneringsforlengelser.

Modul 3 er tenkt som en ren korttidsavdeling, dvs. for internerte med opphold under 14 dager. På

modul 2 tenker man å ha internerte som sitter inntil ca tre måneder, mens modul 1 er for internerte som sitter lengre enn dette. På grunn av lavt belegg gjennom hele 2019 gjennomføres imidlertid ikke dette fullt ut. Belegget i 2019 har ligget fra ca 70-100 innsatte til enhver tid. Modul 2 har derfor vært stengt i 2019. Det samme gjelder for enkelte avdelinger på modul 1 og 3.

I 2019 inngikk internatet avtale med Indre Østfold fengsel om vasking av sengetøy, håndklær mv. Dyner og puter byttes nå rutinemessig ut hvert halvår.

Trandum er, som CPT for øvrig bemerker i sin rapport, ikke 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.

Bilder fra internatet

Fra enkeltrom:





På alle modulene er det felles oppholdsrom på hver avdeling med skap og benker for oppbevaring og for å sette frem tørrmat. Det er satt opp bokhyller med bøker på flere språk og en del spill. Alle fellesrommene er møblert med bord, stoler og sofaer. Det er TV'er på noen oppholdsrom i modul 3, mens det på de øvrige avdelingene ikke er TV i fellesarealene.

Fra felles oppholdsrom:







Alt i alt fremstår internatet som lyst og romslig. De internerte kan få ivaretatt sine behov både for å være for seg selv, og for fellesskap. Det er rent og forholdsvis nytt. Likevel bemerket Tilsynsrådet i sin årsrapport for 2014 at bygningene allerede da begynte å bære preg av slitasje/hard bruk. Dette inntrykket forsterkes ytterligere år for år, og gjelder særlig kjøkkenene i fellesarealene, hvor flere skap- og skuffefronter er ødelagt. I tillegg er sofaene veldig slitte. Dette er påpekt overfor ledelsen ved internatet i forbindelse med tilsyn.

De internerte har ansvar for renhold på eget rom, mens en ganggutt/-jente har ansvar for renhold av fellesarealene på hver avdeling. Renhold for øvrig gjøres av et eksternt firma.

Det er vaskemaskin og tørketrommel i hver avdeling, og de internerte kan få vaske sitt eget tøy dersom de ønsker det.

Etter utvidelsen har luftearealene blitt større og bedre, men det er ikke grøntarealer hvor de internerte kan oppholde seg. Det er anledning til ballspill og løping, og det er her de internerte kan røyke. Ved enkelte tilsynsbesøk har utearealet sett noe uryddig ut med sigarettneiper ol. Internerte har også tatt opp spørsmål mulighet for le/tak når det er dårlig vær. Dette er meddelt ledelsen tidligere, men heller ikke i 2019 har det skjedd endringer her.

Tilsynsrådet henstiller PU om å vurdere om det er mulig å gjøre endringer på utearealene.

Fra utearealene:



5. Kontakt med de internerte

Ved samtlige besøk er det gitt anledning for de internerte å ta kontakt og samtale med Tilsynsrådets medlemmer. Dersom de internerte ønsker å snakke om utlendingssaken sin, får de opplyst at Tilsynsrådet kun kan bistå med de internertes opphold på Trandum. I aktivitetshuset er det hengt opp informasjon om Tilsynsrådet og dets virksomhet, beskrevet på de fleste aktuelle språk. Det er også hengt opp en postkasse på hver avdeling hvor de internerte kan legge henvendelser og bemerkninger til Tilsynsrådet. Postkassene er påsatt informasjon om Tilsynsrådet. Postkassene er låst, men nøklene ligger på Trandum i en safe som Tilsynsrådets leder samt et fåtall ansatte på internatet har koden til. Postkassene kontrolleres ved hvert besøk og så vidt Tilsynsrådet vet, låses de ikke opp utenom dette. I 2019 har det vært et fåtall brev i postkassen, men ikke av en slik art at det var naturlig for Tilsynsrådet å besvare dem. Tilsynsrådet har imidlertid underrettet internatet om forhold som er tatt opp i brevene.

Ved varslede besøk er rutinen at det blir hengt opp informasjon om at Tilsynsrådet kommer, med tidspunktet for Tilsynsrådets besøk, og en liste der internerte kan skrive seg på dersom de ønsker å snakke med Tilsynsrådets medlemmer.

Ved alle tilsynene har flere internerte hatt ønske om å snakke med Tilsynsrådets medlemmer. Tilsynsrådet har også tatt kontakt med de internerte med direkte spørsmål om oppholdet. Tilsynsrådets medlemmer snakker med de internerte enten i fellesrommet eller på den internertes rom, alt etter hva den enkelte internert ønsker. Tilsynsrådet har ikke bistand av tolker under sine tilsyn. Enkelte ganger har derfor språkproblemer ført til at de internerte ikke har fått tatt opp det de har ønsket med oss. Dette er uheldig.

Tilsynsrådet har ikke utenom tilsynsbesøkene mottatt noen henvendelser direkte fra internerte på internatet.

6. Klagepunkter

6.1 Innledning

Tilsynsrådet fører ved hvert besøk en protokoll som befinner seg på internatet. Protokollen oppbevares hos ledelsen som forutsettes å sette seg inn i det som påpekes. Klager fra de internerte tas i tillegg opp muntlig etter hvert tilsyn. Det samme gjelder forhold som Tilsynsrådet av eget initiativ finner grunn til å påpeke.

6.2 Mat

Mange av klagenes Tilsynsrådet mottar gjelder maten, også i 2019. Klagen dreier seg i all hovedsak om at den er ensformig, ikke smaker godt og/eller ikke dekker de internertes

ernæringsmessige behov. Det klages blant annet svært mye over at de internerte tilbys for mye brødmat og for lite varmmat. Tilsynsrådets inntrykk er likevel at det er færre klager på maten nå enn tidligere år som følge av at menyen har blitt noe mer variert. Alle klager bringes rutinemessig over til ledelsen.

Middagsmenyen som tilbys går over to uker og det tilbys to ulike menyer, en med kjøtt og en med vegetar/fisk. Det er dog noe overlapp på begge menyene slik at det reelle tilbudet ikke er 14 ulike middager, men noe færre. Det er ikke tilbud om en rent vegetarisk meny og heller ikke halal-kjøtt. Leverandør har vært uendret i 2019. 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 vet at de ansatte ved internatet har et stadig fokus på mat. Dette kan være noe av årsaken til at det kan se ut til at det alt i alt er færre klager på dette området. Tilsynsrådet vil likevel påpeke at det med fordel kunne vært lagt til rette for et mer variert kosthold for de langtidsinternerte.

Hva gjelder ernæring, har Tilsynsrådet kommentert dette i tidligere årsrapporter og det vises til disse.

Tilsynsrådet har blitt servert en av middagsrettene som står på menyen og vurderer at denne var akseptabel, til tross for at den var noe smakløs.

6.3 Helse

Som det fremgår av tidligere årsrapporter, gjelder en stor andel av klagenes helsetilbudet på Trandum, nærmere bestemt manglende eller utilfredsstillende helsehjelp. Tilsynsrådet har som det fremkommer nedenfor i punkt 8 gjort flere henvendelser i 2019 til myndighetene angående helsetilbudet på Trandum.

I dette punktet behandles de internertes klager vedrørende helsetilbudet og Tilsynsrådets kommentarer til disse.

Internatet har etter utvidelsen med modul 3 ansatt tre sykepleiere i full stilling, hvorav flere med videreutdanning innen psykisk helse. I 2019 ble en stilling inndratt. En omlegging av turnusen har gjort det mulig å ha samme dekning som tidligere, med unntak av at det en helg pr måned ikke er sykepleier tilgjengelig på internatet.

Sykepleierne på internatet har i 2018 i samtaler med Tilsynsrådet gitt uttrykk for ønske om

høyere legedekning og tilgjengelig psykolog/psykiater. Det hadde også vært ønskelig med egen tannhelsetjeneste på internatet. Dette har ikke kommet i stand, fordi det vil være et budsjettmessig spørsmål om et slikt tilbud skal innføres.

De konkrete klagenes fra de internerte gjelder fortsatt manglende tilsyn av lege og/eller manglende behandling og/eller at det tar for lang tid før de får kontakt med lege. Videre dreier mange av klagenes seg om manglende henvisning til spesialist. Etter det Tilsynsrådet kan forstå, tilbys de internerte tilfredsstillende helsehjelp ut fra hvilke rettigheter de har. De internerte har i utgangspunktet ikke krav på henvisning til spesialist eller lignende, men enkelte får likevel helsehjelp utover sine lovfestede rettigheter etter en konkret vurdering av internatets lege.

Dersom innsatte klager over manglende helsehjelp, gjøres en gjennomgang av hva slags tilbud vedkommende har fått etter hvert enkelt tilsyn i den aktuelle perioden. Gjennomgangen har vist at av de klager som ikke gjelder henvisning til spesialist gjelder øvrige klager opplevelsen av at de ikke får den hjelp de har etterspurt. Disse klagenes synes å kunne ut i at de internerte er usikre på om «lapp» (anmodning om helsebesøk) faktisk er mottatt og at de er i uvisse om når de skal til helsepersonell. Noen munnene også ut i at den internerte opplever at det haster med time, f.eks. fordi medikamenter som har blitt gitt ikke hjelper, mens det er lite kommunikasjon rundt den vurderingen som gjøres om dette.

Tilsynsrådet har i tidligere årsrapporter bemerket at internatet på dette området antageligvis vil være tjent med enda bedre informasjon til de internerte om hvilke rettigheter de faktisk har og hvilke rutiner som gjelder for time hos sykepleier/lege. Dette gjelder fortsatt. I tillegg bør den enkelte internert i enda større grad orienteres om forventet ventetid eller gis informasjon dersom vedkommende av ulike årsaker nedprioriteres eller ikke anses å ha behov for legetilsyn, f.eks. dersom henvendelsen gjelder et problem som har vært sett til av lege tidligere og legen vurderer at det ikke er behov for ny konsultasjon.

6.4 Telefon/ringetid

Tidligere Tilsynsråd har sett på de internertes mulighet for å bruke egen telefon og har funnet denne i tråd med det som fremgår av utlendingsforskriften. Nåværende Tilsynsråd legger dette til grunn.

Mange internerte klager på for lite ringetid. De internerte kan ringe på en telefon med forhåndsinnlagte nummer etter de internertes eget ønske. De internerte har 42 minutter til rådighet hver uke og kan selv velge hvordan ringetiden skal fordeles. De internerte gis ekstra ringetid ved behov, f.eks. dersom de må ordne praktiske ting før utreise, snakke med familien før utreise el. Internerte med mindreårige barn gis også rutinemessig ekstra ringetid.

Det er ingen begrensinger i ringetid/samtaletid til advokat/saksbehandler i UDI.

Tilsynsrådet har tatt opp om det er mulig å utvide ringetiden for de internerte, men fått til svar at dette er begrenset av kapasitetshensyn. Tilsynsrådet tar dette til etterretning, men ber internatet fortløpende vurdere om det er mulig å gjøre endringer i tilbudet.

6.5 Renhold

Tilsynsrådet har på eget initiativ kontrollert renholdet og funnet dette tilfredsstillende innendørs. Utendørs er det tidvis for mye søppel i luftegårdene, noe vi har påpekt på tilsyn.

6.6 Manglende aktiviteter/sysselsetting

Mange klager fra internerte gjelder for få aktiviteter, for få tv-kanaler/bøker på diverse språk og for få treningsapparater. Det klages også over at lufteperiodene er for korte. Disse forholdene er gjengangere og forholdsvis uendret fra år til år.

Det er satt opp fotballspill på noen av avdelingene og det finnes brettspill. På noen av avdelingene har vi observert at de internerte legger puslespill. Dette ser ut til å være en svært positiv aktivitet. Som nevnt i tidligere årsrapporter, er det Tilsynsrådets oppfatning at stemningen i fellesarealene er betydelig roligere der det ikke er TV.

Tilsynsrådet observerer ofte ansatte som deltar i aktiviteter med de internerte. Dette oppleves som positivt.

Tilsynsrådet har tidligere påpekt at det er bekymringsfullt at det i perioder har vært for få aktivitetstilbud for såkalte langtidssittere. Den passive situasjonen mange internerte opplever på Trandum er svært uheldig, og Tilsynsrådet har gjentatte ganger tatt opp spørsmål om aktiviteter for de internerte, særlig langtidssitterne.

Som nevnt ovenfor under punkt 4 er det et aktivitetsbygg på internatet. Dette har gymsal hvor de internerte kan sparke fotball, spille basket etc. Gymsalen er rengjort og reparert, men den er fortsatt lite brukt selv om hver avdeling har en økt i aktivitetsbygget hver uke. I aktivitetsbygget er det i tillegg et spinning-rom og andre treningsfasiliteter, samt mulighet for å se film. Det er også bøker tilgjengelig på forskjellig språk. Utvalget varierer imidlertid noe fra avdeling til avdeling, og språk til språk.

Internatet har to aktivitetsledere ansatt. Etter det vi forstår, jobbes det kontinuerlig med aktivitetstilbudet på internatet. I tillegg til treningstilbud, arrangeres det ulike turneringer/konkurranser ukentlig som man oppfatter har blitt tatt godt imot. Dette er positivt. Tilsynsrådet mener dessuten det bør vurderes om det er mulig å få til mer meningsfylte

sysselsettingstiltak, som håndarbeider, småindustri el.

6.7 Særlig om aktiviteter/sysselsetning på kvinneavdelingen

For øvrig har Tilsynsrådet påpekt at det på kvinneavdelingen ofte synes å være en mer trykket stemning. Dette kommer særlig frem ved at nær alle de internerte på denne avdelingen gir uttrykk for å være sterkere følelsesmessig preget av sin situasjon, sammenlignet med de andre avdelingene der dette er mer variert.

Internatet har i 2019 selv sett dette behovet og satt i gang aktiviteter slik som håndarbeid. Tilsynsrådet har sett at dette har hatt en positiv effekt. Det kan likevel være behov for andre psykososiale tiltak rettet mot de bekymringer som synes å gjelde særskilt for kvinner som skal tvangsutsendes.

Fra gymsalen i aktivitetsbygget:



7. Lovligheten av rutinemessig innlåsing av de internerte.

De internerte låses rutinemessig inne på celle på natten og midt på dagen i forbindelse med vaktskifte. I mai/juni 2019 foretok Tilsynsrådet en nærmere vurdering av adgangen til rutinemessig innlåsing av de internerte samt omfanget av begrensninger i de internertes rett til å opphold i friluft.

Den 7. juni 2019 sendte Tilsynsrådet sin vurdering til Politidirektoratet som overordnet myndighet med kopi til utlendingsinternatet og Politiets utlendingsmyndighet. Det ble overlatt til POD å vurdere om problemstillingen bør forelegges for Justis- og Beredskapsdepartementet.

Fra tilsynsrådets vurdering gjengis følgende:

«Lovligheten av innlåsing på celler på rutinemessig basis

De internerte holdes innlåst på avdelinger hvor de har bevegelsesfrihet. I tillegg blir de rutinemessig innlåst 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.

Avgjørelsen om internering, som er fattet av domstolene, gir ikke i seg selv gir hjemmel for innlåsing på celler. Utgangspunktet er at den internerte har bevegelsesfrihet innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Imidlertid gir utlendingsloven § 107 fjerde ledd grunnlag for innlåsing av de internerte på celler i gitte situasjoner. Bestemmelsen lyder slik:

Når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 90, kan politiet

- a) undersøke utlendingens person, rom og eiendeler, samt øvrige gjenstander, rom og areal på internatets område,
- b) midlertidig frata og forvare utlendingens penger og andre gjenstander,
- c) kontrollere og begrense utlendingens besøk, telefonsamtaler og postsendinger,
- d) kontrollere og begrense utlendingens fysiske aktivitet, opphold i friluft, religionsutøvelse og livssynsutøvelse, eller
- e) visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område.

Bokstav d er det alternativ i bestemmelsen som kan begrunne innlåsing i cellen. Bestemmelsen forutsetter at det foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. 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.

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.

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt seg om innlåsing i et brev til Advokatforeningen 2. juli 2015 hvor det gis uttrykk for at praksisen er lovlig. Departementet synes imidlertid ikke å ha vært oppmerksom på at ordlyden forutsetter at innlåsing må skje etter en konkret vurdering. I brevet viser departementet – i forbindelse med hensynet til sikkerhet – til uttalelser i forarbeidene om at det oppholder seg barn og kvinner på internatet. Det er ikke lenger riktig at barn oppholder seg på internatet ettersom de blir plassert på avdelingen på Hurdal. Henvisningen til at kvinner oppholder seg på internatet slår heller ikke til ettersom de plasseres på egne avdelinger hvor de mannlige internerte ikke har tilgang.

Departementet har i brevet av 2. juli 2015 vist til Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat, fastsatt av Politiets utlendingsenhet. I punkt 7.2 heter det at innsatte «skal være innelåst i henhold til interne innlåsningsrutiner». Instruksen er på dette punkt i konflikt med lovens krav til individuell vurdering og kravet til nødvendighet, jf. ovenfor. I samme avsnitt heter det at de innsatte «som utgangspunkt» skal være innlåst nattetid. Tilsynsrådet legger til grunn at praksis i dag er at innlåsing nattetid skjer uten unntak. Dagens praksis er mer inngripende enn det som fremgår av instruksen, ettersom instruksen fokuserer på innlåsing «nattetid», og ikke fra tidlig på kvelden (kl. 19.45 og kl. 21.00).

Sivilombudsmannen har uttalt seg om innlåsningspraksisen i rapport av 8. desember 2015 punkt 5.6.2. Om Justis- og beredskapsdepartementets brev av 2. juli 2015 er det bemerket følgende i rapporten:

Departementets argumentasjon synes å være at fengslingen i seg selv innebærer adgang til å foreta visse ytterligere innskrenkninger i bevegelsesfriheten til de internerte uten uttrykkelig hjemmel i lov.

Sivilombudsmannen peker videre på andre områder (straffegjennomføring og psykisk helsevern) hvor lovgiver har foretatt en klarere regulering av adgangen til innlåsing av personer som er frihetsberøvet. Sivilombudsmannen anbefaler at hjemmelsspørsmålet gjennomgås på nytt, og uttaler at dette vil bli gjort i dialog med departementet.

Etter 2015 er det ikke blitt vedtatt noen lovendring som kan få betydning for adgangen til innlåsing. I Prop. 126 L (2016–2017) behandles enkelte problemstillinger om tvangsmidler og internering. Spørsmålet om adgangen til innlåsing av de internerte synes imidlertid ikke behandlet. Tilsynsrådet peker videre på at begrepet «fengsling» ved lov av 20. april 2018 ble erstattet med begrepet «internering». Det er i tilknytning til dette også grunn til å minne om at interneringen ikke skal ha pønale formål, noe som også er fremhevet av EMD i rettspraksis som gjelder EMK artikkel 5 første ledd bokstav f. Frihetsberøvelse som ikke er nødvendig vil kunne gi et pønalt preg og dermed unødig skape flere assosiasjoner til «fengsel». Ved gjennomføringen av frihetsberøvelsen bør det tas hensyn til at de majoriteten av de internerte verken er kriminelle eller siktet for straffbare handlinger.

Europarådets komite mot tortur (CPT) har i sin rapport av 17. januar 2019 på side 24, avsnitt 44 gitt uttrykk for at vilkårene for interneringen av «irregular migrants should reflect

the nature of their deprivation of liberty with limited restrictions in place, in terms of freedom of movement». Komiteen peker i samme avsnitt på at de internerte er mer innelåst på celler enn det som gjelder innsatte som soner straff i norske fengsler. Denne opplysningen synes å bygge på komiteens besøk til Bodø fengsel og Ullersmo fengsel, se avsnitt 85 i rapporten. Komiteens vurdering er at «...there is clearly room for improvement without compromising legitimate security consideration...», og den anbefaler avslutningvis en reduksjon av innlåsing (se side 25). Tilsynsrådet viser til komiteens vurderinger.

Begrensninger i retten til å oppholde seg i friluft.

Det følger av utlendingsloven § 107 tredje ledd at de internerte har rett til å oppholde seg i friluft. Etter utlendingsinternatforskriften § 4 bokstav d har den internerte rett til «minst en time opphold i friluft hver dag». Tilsynsrådet legger til grunn at varigheten av luftetiden pr. dag er begrenset til totalt halvannen time hver dag. Flere av de internerte har overfor Tilsynsrådet tatt opp at luftetiden er altfor begrenset. Å være i friluft har en betydelig helsemessig gevinst for de internerte. I likhet med CPT (rapporten av 17. januar 2019 avsnitt side 24, avsnitt 44) kan Tilsynsrådet ikke se at retten til å være i friluft må begrenses til kun halvannen time pr. dag.»

Tilsynsrådets konklusjon er at gjeldende innlåsningspraksis på celler ikke er i samsvar med kravene til individuell vurdering og nødvendighet. Tilsynsrådet anbefaler også at det foretas en økning i total luftetid.

Tilsynsrådet har ikke mottatt informasjon fra Politidirektoratet eller andre om hvordan problemstillingen er blitt fulgt opp fra utlendingsmyndighetenes side etter vårt brev av 7. juni 2019, og etterlyser dette.

8. Legetjenesten – særlig om involvering av behandlende lege som er egnet til å utfordre de internertes pasientrettigheter

8.1 Innledning

Tilsynsrådet har, blant annet som en følge av sin gjennomgang av vedtak om innsettelse på sikkerhetscellen, jf. punkt 9 nedenfor, i september 2019 hatt et møte med representant for Legetjenester AS som i dag ivaretar legetjenesten for Trandum.

Videre har Tilsynsrådet funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av den omstendighet at behandlende lege brukes av utlendingsmyndigheten, samtidig som han skal ha sin lojalitet overfor de internerte. Tilsynsrådet har i denne forbindelse også pekt på at Utlendingsinternatets kontrakt med Legetjenester AS løp ut desember 2019 og at dette kunne være en anledning for overordnede myndigheter til å foreta vurderinger og beslutte organisatoriske endringer som på en bedre måte sikrer at de internertes rettigheter blir ivaretatt.²

² Se også rapport fra British Medical Association (BMA), Locked up, locked out. Immigration Detention report, 2017.

Tilsynsrådets konklusjon er at pliktene som behandlende lege har overfor sine pasienter – utlendingene som er internert – ikke lar seg forene med at legen også blir engasjert av utlendingsmyndighetene til å gi uttalelse i forbindelse med vurdering av innsettelse av den internerte på sikkerhetsavdeling og vurderinger av om internerte er «fit for flight».

8.2 Nærmere om Tilsynsrådets vurdering – brev til Politidirektoratet

Tilsynsrådets nærmere vurdering av problemstillingen fremgår av brev som Tilsynsrådet sendte til Politidirektoratet som overordnet myndighet 15. november 2019. I brevet ble det innledningsvis blant annet pekt på at Legeforeningens menneskerettighetsutvalg og Sivilombudsmannen, under henvisning til Mandela-reglene, har anbefalt at ingen helsepersonell bør gi råd om plassering på sikkerhetsavdeling. Rettslige rammer, som utfordres av dagens praksis, ble deretter gjennomgått i brevet. I korte trekk har Tilsynsrådet påpekt følgende:

- Helsepersonelloven § 16 lyder slik:

«Virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter.»

- Taushetsplikten er blant annet forankret i helsepersonelloven § 21. Fra brevet gjengis: «Dagens ordning, hvor behandlende lege gir en uttalelse til utlendingsmyndigheten til om vedkommende kan settes inn på sikkerhetscelle, og uttalelse om vedkommende er «fit for flight», innebærer en risiko for brudd på kravet til konfidensialitet. Selv om legens informasjon til internatet i denne forbindelse er begrenset, bygger tilbakemeldingen på vurderinger av opplysninger om utlendingens helsemessige forhold, uten at pasienten har samtykket i at den behandlende legen bruker opplysningene på denne måten.»
- De internerte har etter lov om pasient- og brukerrettigheter kapittel 3 rett til medvirkning og informasjon. Om dette gjengis følgende fra brevet:

«Tilsynsrådet vurderer at dagens praksis, hvor pasienten ikke får informasjon av behandlende lege om at han/hun skal foreta en vurdering av om vedkommende kan settes inn på sikkerhetscelle eller om vedkommende er «fit for flight» – heller ikke i etterkant av at vurderingen er gjort – innebærer brudd på de rettigheter som følger av lov om pasient- og brukerrettigheter.»

Tilsynsrådet viste videre til legeetiske betraktninger, betydningen av tilliten til helsetjenesten samt til de plikter som følger av helsepersonelloven kapittel 8 om plikten til å føre journal, og at denne plikten trolig også omfatter informasjon som den behandlende lege gir til utlendingsmyndigheten ved innsettelse på sikkerhetscelle eller ved «fit for flight».

Til utlendingsforskriften § 107 femte ledd og utlendingsforskriften § 10 tredje ledd som sier at uttalelse fra lege så vidt mulig skal innhentes og tas i betraktning ved innsettelse på sikkerhetsavdeling, gjengis følgende fra Tilsynsrådets brev:

«Tilsynsrådet finner grunn til å understreke at forutsetningen om innhenting av uttalelse fra lege ikke er en unntaksbestemmelse som gir grunnlag for å fravike de grunnleggende krav til organisasjon, konfidensialitet, informasjon/medvirkning, føring av journal og legeetikk.

Om det hadde vært meningen å lage en slik unntaksbestemmelse, ville den vært utformet på en annen og klar måte. Ordlyden refererer til «lege», og ikke til den internertes «behandlernde lege». Heller ikke forarbeidene til bestemmelsen gir indikasjoner på at lovgiver har ment å fravike de grunnleggende regler om taushetsplikt og brukermedvirkning. Tvert imot er det i Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007), side 25 angitt at «medisinsk kompetanse har som funksjon nettopp å ivareta de medisinske og legeetiske retningslinjene.»»

Avslutningsvis heter det følgende i brevet:

«Tilsynsrådet ber på denne bakgrunn at Politidirektoratet vurderer en endring av praksis. Å konkretisere i detalj hvordan dette bør gjøres, tillegger ikke Tilsynsrådet. Basert på vurderingene ovenfor må det imidlertid være klart at behandlernde lege ikke kan involveres ved beslutning om innsettelse på avdeling S, eller ved «fit for flight»-vurderinger, slik praksis er i dag. Et mulig alternativ kan være at det ansettes en politilege i utlendingstjenesten som ivaretar utlendingsmyndighetens behov for vurderinger og som ikke er behandlernde lege.»

8.3 Brev til Statens Helsetilsyn og Helsedirektoratet

Kopi av brevet av 15. november 2019 til Politidirektoratet ble samme dag sendt til Statens Helsetilsyn. I oversendelsesbrevet anmodet Tilsynsrådet Statens Helsetilsyn om å vurdere tilsynsmessig oppfølging av hvordan helsepersonell involveres ved utlendingsinternatets beslutning av innsettelse på sikkerhetscelle og ved «fit for flight»-vurderinger.

Tilsynsrådet fant også grunn til å oversende kopi av brevet til Helsedirektoratet. Fra oversendelsesbrevet av 15. november gjengis følgende:

«Det er grunn til å tro at en omorganisering, hvor helsetilbudet på Trandum legges inn under den offentlige helsetjenesten, både vil gi et bedre vern av helsepersonellens faglige integritet samt gi en bedre kvalitetssikring av helsetjenestene. Tilsynsrådet peker også på at denne pasientgruppen er frihetsberøvet. Denne omstendighet gjør det naturlig at helsetjenesten ivaretas av det offentlige.»

På denne bakgrunn henstilte Tilsynsrådet Helsedirektoratet om å revurdere tidligere beslutninger med henblikk på at helsetilbudet nå legges inn under den offentlige helsetjenesten.

Under tilsyn på Trandum den 9. desember 2019 opplyste Utlendingsinternatet at legetjenesten er sendt ut på anbud. Samtidig meddelte Utlendingsinternatet at de ser positivt på Tilsynsrådets tilråding om at legetjenesten legges under det offentlige helsetjenestetilbudet, hvilket er i samsvar med oppfatninger som Utlendingsinternatet har gitt uttrykk for tidligere.

Tilsynsrådet har utover dette ikke mottatt informasjon om vurderinger eller oppfølging fra myndighetenes side av våre brev av 15. november 2019, og etterlyser svar på henvendelsene.

9. Innsettelse på sikkerhetsavdelingen. Tilsynsrådets gjennomgang av vedtak og enkelte vurderinger.

Tilsynsrådet foretok i juni 2019 en gjennomgang av samtlige vedtak om innsettelse på sikkerhetscelle etter utlendingsinternatforskriften § 10 i perioden juni 2018 til medio juni 2019. På bakgrunn av gjennomgangen fant Tilsynsrådet grunn til å se nærmere på behandlende leges rolle i forbindelse med internatets vedtak om innsettelse på sikkerhetsavdelingen. Det vises til punkt 7 ovenfor om Tilsynsrådets oppfølging av dette tema i form av møte med representant for legetjenesten i september 2019 og korrespondanse til overordnet myndighet i november 2019.

Med bakgrunn i tidligere anbefalinger fra Tilsynsrådet har skjemaet for vedtak om innsettelse på avdeling S fått en egen rubrikk der det fremkommer at det skal krysses av på om den internerte er informert om sin rett til å klage over vedtaket, og for om vedkommende ønsker å klage eller ikke. Det kan likevel være grunn til å undersøke nærmere om de internertes klagemulighet i praksis er tilstrekkelig reell og effektiv. Tilsynsrådet har derfor under tilsyn 9. desember 2019 bedt om å få oversendt samtlige eventuelle klagevedtak som foreligger for de tre foregående år. Per februar 2020 er dette ikke mottatt. Selv om Tilsynsrådet har gjort en gjennomgang av vedtak om innsettelse på sikkerhetsavdelingen, har Tilsynsrådet ikke grunnlag for å foreta en konkret etterprøving av det enkelte vedtak.

Tilsynsrådet har merket seg at det i enkelte tilfeller har forekommet at oppholdet på sikkerhetsavdelingen har fått en lang varighet. Enkelte av de som har blitt innsatt har også hatt psykiske utfordringer, og har selv hatt ønske om å bli fritatt fra tett fellesskap.

Tilsynsrådet mottar månedlig informasjon fra PU om innsettelser på sikkerhetsavdelingen.

Under tilsyn på Trandum besøker Tilsynsrådet alltid sikkerhetsavdelingen og får orientering om internerte som er plassert der, uavhengig av om den internerte har kommunisert ønske om samtaler med Tilsynsrådet.

På generelt grunnlag minner Tilsynsrådet om den skaderisiko som er forbundet med isolasjon, særlig ved lengre opphold og hvor den internerte har psykiske utfordringer. 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.

30. august 2019 innga Røde Kors en bekymringsmelding vedrørende utlendingsinternatets bruk av innsettelse sikkerhetsavdelingen. Tilsynsrådet har ikke merknader til bekymringsmeldingen utover de vurderingene som fremgår ovenfor.

CPT tok i sin rapport opp at overvåking av toalettområdet på glattcellene på avdeling S burde pikseres av hensyn til den innsattes privatliv. Dette er ikke gjort og Tilsynsrådet ber om en nærmere begrunnelse for dette.

10. Barnefamilier på Haraldvangen

Trandum kritiseres jevnlig for at barnefamilier interneres, ofte over lengre tid. Det ligger utenfor Tilsynsrådets mandat å mene noe om praksisen med internering av barn/barnefamilier idet denne beror på politisk fattede beslutninger. Pågripelse og internering av alle utledninger, også barn, skjer med hjemmel i utlendingsloven, og er kontrollert av domstolene.

I 2018 opprettet Trandum en egen avdeling for barnefamilier på Haraldvangen, og det ble gjennomført tilsyn av stedet.

Tilsynsrådet har som mandat å kontrollere at den måten Trandum gjennomfører internering av barna og barnefamilier er i samsvar med utlendingsloven og menneskerettighetene, samt at denne gruppen ivaretas på en tilstrekkelig god måte der pågripelse, og eventuelt internering, besluttes.

Tilsynsrådets gjennomgang av planverket for familieavdelingen gir ikke grunnlag for kritikk av Trandum, da denne fremstår som adekvat. Tilsynsrådet har vurdert tiltak dersom barn blir internert lengre enn 1-2 døgn. I slike tilfeller har Trandum en rutine for at internatet kontakter barneverntjenesten i Ullensaker kommuner som kan sette inn tiltak.

Det er en utfordring for Tilsynsrådet å føre tilsyn med den praktiske gjennomføringen av internering på Haraldvangen. Det har ikke vært internerte på Haraldvangen under noen av de 5 tilsyn som Tilsynsrådet har hatt på Trandum i 2019. Tilsynsrådet har ikke rammer til å gjennomføre en vaktordning der medlemmer på kort varsel kan reise på tilsyn når barnefamilier kommer til Haraldvangen. Foranlediget av kritikk i media om manglende tilsyn med barn som har opphold på Haraldvangen, er det imidlertid fra og med februar 2020 avtalt med PU at vi blir informert når det er barn der.

11. Annet

11.1 Skriftlig klagesak

Tilsynsrådet fikk i juni 2019 orientering fra advokat om en klage av 7. mai 2019 som advokaten hadde fremmet overfor utlendingsinternatet på vegne av sin klient, som var internert på Trandum. I klagen var det anført flere forhold, blant annet at den internerte var blitt behandlet på en diskriminerende og nedverdiggende måte. Klagen tok også for seg ansattes kommunikasjon overfor den internerte, bruk av håndjern under en fremstilling samt at hans familie var blitt behandlet dårlig da de skulle besøke ham. Etter at utlendingsinternatet hadde sendt redegjørelse til Politiets Utlendingsenhet for de faktiske forhold sendte Politiets Utlendingsenhet begrunnet svar, om at klagen ikke ble tatt til følge, til advokaten 1. juli 2019.

Tilsynsrådet bemerker at klagesaksbehandlingstiden i dette tilfelle var noe lang, spesielt tatt i betraktning at det normalt ikke kan forventes at de internerte er på Trandum over lengre tid. Utover dette går Tilsynsrådet ikke nærmere inn i saken

11.2 Dødsfall

I oktober 2019 fant det sted et dødsfall på sikkerhetsavdelingen. Vedkommende hadde vært på Ahus kort tid før dødsfallet, men var tilbake på avdeling da han ble dårlig. Han ble hentet til avdeling S og ble plassert på helsecelle. Det ble iverksatt utvidet tilsyn og ansatte var til stede da han fikk pustestopp. Lege og sykepleier var til stede på internatet og kom raskt til, men livet hans sto ikke til å redde.

Tilsynsrådet fikk raskt orientering om hendelsen, omstendighetene og oppfølgingen. Utlendingsinternatet redegjorde også for dette under tilsyn 9. desember 2019. Det ble da opplyst at Spesialenheten for politisaker ikke har funnet grunn til å etterforske saken.³ Tilsynsrådet har for ordens skyld bedt om å få se kopi av obduksjonsrapporten, men den er foreløpig ikke mottatt.

11.3 Manglende svar

En rekke henvendelser fra Tilsynsrådet fra 2019 står fortsatt ubesvart. Dette gjelder følgende forhold:

- Tilsynsrådets brev til Politidirektoratet av 7. juni 2019 vedrørende innlåsing av de internerte.

³ Det er i ettertid opplyst at Spesialenheten likevel vil etterforske dødsfallet. Tilsynsrådet vil følge opp saken i 2020.

- Tilsynsrådets brev til Politidirektoratet av 15. november 2019 vedrørende legetjenesten på Trandum.
- Tilsynsrådets brev til Statens Helsetilsyn av 15. november 2019 vedrørende legetjenesten på Trandum.
- Tilsynsrådets brev til Helsedirektoratet av 15. november 2019 vedrørende legetjenesten på Trandum
- Anmodning om å få kopi av eventuelle klagevedtak for de tre foregående år ved klager over beslutninger om innsettelse på sikkerhetsavdelingen
- Anmodning om å få kopi av obduksjonsrapport for dødsfallet i oktober når denne foreligger

Tilsynsrådet ber om at rette myndigheter besvarer henvendelsene.

Avslutningsvis skal det understrekes at Tilsynsrådet opplever å ha en god dialog med ledelsen på utlendingsinternatet på Trandum. De er lydhøre for våre synspunkter og er svært åpne for å se på mulige forbedringer. Vi opplever ikke at ledelsen går i forsvarsposisjon dersom vi tar opp kritikkverdige forhold.

Cathrine Fossen Ellen Marie Spørck Cecilie Schjatvet Pål Morten Andreassen