

Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, Trandum

Årsmelding 2021



Innhold

SAMMENDRAG	4
Del I. Generelt om Tilsynsrådet ved Trandum.....	5
1. Tilsynsrådets sammensetning	5
2. Tilsynsrådets mandat.....	5
3. Tilsynsrådets aktivitet i 2021	6
4. Om Trandums fasiliteter.....	7
Del II. Om politiets tilsyn på Trandum	8
1. Tilsynsrådets korrespondanse med PU og POD	8
2. PUs tilsyn 3. – 5. november 2020	8
3. Tilsynsrådets vurdering og anbefaling. Offentlighet.....	9
Del III. Tilsynsrådets vurderinger av familieenheten på Haraldvangen	12
Del IV. Tilsynsrådets vurderinger av Trandum	14
1. Innledning: Tilsynsrådets vurderinger i årsmeldingen fra 2020 fastholdes	14
2. Sivilombudets brev til justis- og beredskapsdepartementet av 5. mai 2021	14
3. Restriksjoner og begrensninger i den internertes hverdag.....	14
3.1 Mat	14
3.2 Tid i friluft	15
3.3 Aktivitetstilbud	16
3.4 Restriksjoner i bruk av telefon og PC/Internett.....	17
3.5 Kroppsvisitasjon.....	19
4. Rettssikkerhet, isolasjon og bruk av sikkerhetscelle	21
4.1 Ulovlig innlåsing av de internerte.....	21
4.2 Sivilombudets vurderinger i brev av 5. mai 2021 punkt 3.....	23
4.3 Departementets oppfølging	23
4.4 Generelt om innsettelse på sikkerhetscelle	23
4.5 Vedtak etter utlendingsloven § 105 femte ledd – spørsmål om effektiv klagerett	24
4.6 Ulovlige vedtak om isolasjon som er søkt begrunnet i smittevern	25
5. Helsetilbud, helseoppfølging og organisering av helsetjenestene.....	26
5.1 Generelt	26
5.2 Bruk av håndjern ved legekonsultasjoner	27
5.2.1 Innledning.....	27
5.2.2 Bruk av håndjern under tannlegekonsultasjon i august 2021.....	28
5.2.3 Bruk av håndjern under gastroskopiundersøkelse i november 2021	29

5.2.4 Behov for gjennomgang av praksis.....	31
6. Øvrige merknader.....	31
6.1 Røde Kors' adgang til Trandum under pandemien. Tiårs-rapport.	31
6.2 Påstander om rasistiske og andre uheldige utsagn fra ansatte	32
6.3 Tilsynsrådets dialog med ledelsen på utlendingsinternatet.....	32
6.4 Utlendingsmyndighetenes evne/vilje til å etablere justeringer i praksis	32
7. Avsluttende merknader.....	33
Del V. ENGLISH SUMMARY	34

SAMMENDRAG

Årsmeldingen for 2021 bygger på, og må sees i sammenheng med, årsmeldingen for 2020. Den foreliggende rapporten har særlig fokus på hvorvidt og i hvilken utstrekning det har skjedd en utbedring av de mangler som tidligere er blitt påpekt. Inntrykket er at det ved utlendingsinternatet (Trandum) i liten grad er blitt gjort endringer i gjeldende praksis. Dette til tross for kritiske merknader om alvorlige mangler ved Trandum også fra andre enn Tilsynsrådet, og da især fra Sivilombudet.

I fjorårets melding pekte Tilsynsrådet for Trandum på flere problematiske forhold knyttet til driften ved Trandum. Det ble blant annet påpekt at den rutinemessige innlåsing av de internerte på celler er ulovlig og unødvendig. Det ble videre fremholdt som mangelfullt begrunnet at de internerte i svært liten grad har tilgang på egen telefon, internett eller PC. Tilsynsrådet utdypet også hvorfor helsetjenesten anbefales underlagt det offentlige helsetilbudet for å sikre tilstrekkelig faglig og etisk ivaretagelse av de internertes helsemessige behov. Overordnet sett, mente Tilsynsrådet at Trandum bærer preg av å være langt mer fengselslignende enn formålet med interneringen skulle tilsi, og at det foreligger et grunnleggende behov for praksisendringer.

Tilsynsrådet fastholder i all hovedsak disse vurderingene i denne årsmeldingen. Vi påpeker at argumenter om sikkerhetshensyn ikke legitimerer den belastningen interneringen utgjør for den enkelte slik praksisen er i dag. Vi mener det er et stort rom for færre maktinngrep og lavere grad av kontroll uten at dette vil gå utover rømningsfaren og sikkerheten ved Trandum, noe vi også argumenterer for i årsmeldingen. Bruken av maktmidler ved fremstillinger er uforholdsmessige og må reduseres. Tilsynsrådet ber om at politiets praksis i forbindelse med fremstillinger, særlig til helsekonsultasjoner, gjennomgås.

Det har i 2020 og 2021 vært et langt lavere belegg på Trandum som følge av koronapandemien, noe vi mener kunne ha muliggjort at ulike justeringer og endringer blir prøvd ut. Til tross for et stort endringspotensial, ser vi lite utvikling ved Trandum. Tilsynsrådet ber følgelig Justisdepartementet om å ta et større ansvar for å sikre nødvendige praksisendringer fremover.

Hva angår helseavdelingen på Trandum, er Tilsynsrådets vurdering at Helsedirektoratet har foretatt en solid utredning av hvordan denne bør omorganiseres slik at det offentlige overtar ansvaret gjennom importmodellen. Tilsynsrådet ber om at de ansvarlige departementene umiddelbart prioriterer oppfølgingen av Trandum.

Tilsynsrådet for Trandum 29. desember 2021

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.

Tilsynsrådets sammensetning har fra juni/juli 2020, og i 2021, vært slik:

- Lagdommer Pål Morten Andreassen (leder)
- Overlege Birgit Nanki Johanne Lie (nestleder)
- Kommunedirektør Christl Kvam
- Advokat Mads Harlem
- 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. 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 overordnede utlendingsmyndigheter samt hatt kontakt med andre instanser.

Lovbestemmelse om monitorering av tvangsreturer (ikke trådt i kraft)

Ved lov av 11. juni 2021 vedtok Stortinget en ny bestemmelse i utlendingsloven § 107a om at Tilsynsrådet for Trandum også skal føre tilsyn med tvangsreturer. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft. Nødvendige forutsetninger for å sette bestemmelsen i kraft er per i dag ikke til stede, slik Tilsynsrådet vurderer det.

I forkant av lovvedtaket ga Tilsynsrådet 28. april 2021 skriftlig innspill til Stortingets justiskomiteé. I innspillet ble kravet i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF Artikkel 8 nr. 6, om at systemet for monitorering av tvangsreturer skal være «effektivt», problematisert. Videre ble det reist spørsmål ved betydningen av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624 av 14. september 2016 om FRONTEX, forventningene som ligger i dette og hva som skal være ansvarsforholdene mellom FRONTEX og Tilsynsrådet. Endelig ble det påpekt at monitoreringsoppgaven er vesensforskjellig fra de oppgaver Tilsynsrådet for Trandum har i dag. Tilsynsrådet stilte følgelig spørsmål ved om monitoreringsoppgaven bør profesjonaliseres. Videre ble det gitt uttrykk for at oppgaven vil forutsette en meget betydelig økning i Tilsynsrådets medlemsantall og at det etableres et sekretariat. Sekretariatet må også organiseres på en måte som gjør at arbeidsgiveransvar for de ansatte i sekretariatet kan ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ga også skriftlig innspill til justiskomiteéen som tok opp flere av de temaer som er nevnt ovenfor.

<https://www.nhri.no/2021/innspill-til-komitebehandling-av-lovproposisjon-forslag-om-at-tilsyn-av-tvangsreturer-skal-legges-til-tilsynsradet-for-politiets-utlendingsinternat-pa-trandum>

På bakgrunn av dette anbefaler Tilsynsrådet, og tar til dels for gitt, at departementet utreder enkelthetene ved monitoreringsoppgaven nærmere før det eventuelt blir aktuelt å sette lovbestemmelsen i kraft.

3. Tilsynsrådets aktivitet i 2021

Antall internerte som har oppholdt seg samtidig på Trandum har i 2021 gjennomsnittlig ligget på rundt 25 internerte, som er noenlunde samme nivå som i 2020. Også i år skyldes det lave belegget i all hovedsak den pågående koronapandemien.

Etter at planlagt tilsyn i januar ble avlyst av hensyn til smittevern, gjennomførte Tilsynsrådet digitalt tilsyn ved utlendingsinternatet 8. mars 2021 og fysiske tilsyn 14. juni og 20. september 2021. 3-4 medlemmer av Tilsynsrådet har deltatt under disse tilsynene. Den 3. mars 2021 ble det gjennomført fysisk tilsyn ved familieenheten på Haraldvangen ved leder av Tilsynsrådet. Tilsynsrådet har fra ulike hold mottatt bekymringsmeldinger vedrørende de internerte, samt klager fra internerte som er tatt opp med Trandum.

En svært sentral del av Tilsynsrådets arbeid i 2021 har bestått i å følge opp årsmeldingen for 2020, hvor det ble påpekt grunnleggende svakheter ved gjennomføringen av interneringen. Nærværende årsmelding må derfor ses i sammenheng med årsmeldingen for 2020. Ettersom praksisen ved utlendingsinternatet i all hovedsak er uendret, vil det i denne årsmeldingen i stor utstrekning bli vist til de forhold som ble tatt opp i årsmeldingen 2020.

Tilsynsrådet har i 2021 hatt digitale møter blant annet med PU, Helsedirektoratet, Sivilombudsmannen, Norges institusjon for menneskerettigheter og Røde Kors.

4. Om Trandums fasiliteter

Utlendingsinternatet har en kvinneavdeling og tre ordinære avdelinger for menn. Fra 2020 har det vært to beredskapsavdelinger i bruk hvor nyankomne normalt 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. Det er også uteområde med luftegård og anledning til fysisk aktivitet.

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.

Del II. Om politiets tilsyn på Trandum

1. Tilsynsrådets korrespondanse med PU og POD

Etter utlendingsinternatforskriften § 16 skal også Politiets utlendingsenhet (PU) og Politidirektoratet (POD) foreta tilsyn av utlendingsinternatet. Tilsynsrådet ba i slutten av mai 2020 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 ble 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 opplyste i brev av 23. juni 2020 at de har gjennomført to tilsyn på Trandum: 19. januar 2010 og 3.-5. juni 2013. PU ga i brevet 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 viste PU, som begrunnelse for hvorfor tilsyn ikke har vært ansett nødvendig, 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. Det ble også nevnt at PU skulle gjennomføre tilsyn høsten 2020.

2. PUs tilsyn 3. - 5. november 2020

PU gjennomførte tilsyn ved Trandum i perioden 3. - 5. november 2020. Det ble utarbeidet rapport fra tilsynet datert 16. desember 2020 som er på 44 sider. Tilsynsrådet fikk rapporten oversendt først 21. april 2021 og ble dermed avskåret fra å gå inn på de funn som fremgår av rapporten i vår årsmelding for 2020.

Rapporten fra PUs tilsynsgruppe, som bestod av fem politiadvokater og en internkontroller, er grundig og informativ. Rapporten viser at PU under tilsynet gjorde en rekke funn som kommer i tillegg til de påpekninger som tidligere er gjort fra Tilsynsrådet. Tilsynet fokuserte på utvalgte temaer og bygger i hovedsak på samtaler med ansatte, stikkprøver og gjennomgang av dokumentasjon. Tilsynsgruppen valgte å ikke ha samtaler med de internerte.

Tilsynsrådet vil nevne følgende funn som fremgår av rapporten:

1. Påpekninger av at prosesser – blant annet som følge av kritikk fra eksterne tilsyn – blir liggende og har stoppet opp uten at det kan redegjøres for hvorfor (side 9, 10, 12, 18, 34 og 42).

2. Kameraovervåking av besøksrom uten at det ble fattet vedtak om begrensning av besøk etter utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav c (side 11).
3. Kameraovervåking av besøksrommet også ved besøk av advokater til tross for at flere av disse hadde gitt negative reaksjoner på overvåkingen (side 11).
4. Manglende notoritet i situasjoner hvor det anvendes restriksjoner/maktbruk (side 10 og 15) og usikkerhet knyttet til om rapporter om maktbruk oversendes jourhavende jurist (side 14).
5. Tildeling av begrenset politimyndighet til 2-3 ansatte som ikke hadde bestått nødvendig opplæring (side 14).
6. Spørsmål om bruken av maktmidler, herunder om praksis er i samsvar med mildeste inngreps prinsipp (side 14-15).
7. Mangler i rutiner for oppbevaring av de internertes verdigjenstander og manglende etterlevelse av gjeldende rutiner (side 18).
8. Mangler i vedtak om utelukkelse fra fellesskap. I stikkprøvekontrollen på ti vedtak lot ett vedtak seg ikke gjenfinne da den internerte var forsvunnet. I ytterligere ett vedtak manglet notoritet over at utlendingen var blitt underrettet om vedtaket. I fire andre vedtak fremgikk ikke om det var brukt tolk ved underretningen. I ett vedtak hvor det var brukt tolk, manglet signering fra den internerte om at han var blitt underrettet (side 20-21).
9. Vedtak om utelukkelse fra fellesskap ut fra synspunkter om smittevern brukte standardtekst og manglet opplysninger som kunne underbygge at det var gjort en konkret vurdering. Stikkprøver som ble foretatt tilsier at konkrete vurderinger ikke var blitt gjort (side 25).
10. Manglende beskrivelser av årsaken til kroppsvisitasjoner. Manglende protokollføring av kroppsvisitasjoner. Manglende oppfølgninger av anbefalinger om trinnvis avkledning ved kroppsvisitasjoner (side 29-30).

Etter forespørsel fra Tilsynsrådet har Trandum 28. mai 2021 opplyst at enkelte av de funn som ble gjort av PU skal være rettet opp (f eks punkt 2 og 3) og at det jobbes med øvrige punkter. Tilsynsrådet har for øvrig bedt om å få kopi av eventuell tilleggsrapport fra PU knyttet til oppfølgingen av tilsynet. Slik tilleggsrapport er foreløpig ikke mottatt.

3. Tilsynsrådets vurdering og anbefaling. Offentlighet.

Tilsynsrådet anser funnene gjort av PU som svært alvorlige. De internerte utgjør en gruppe som har lite kjennskap til egne rettigheter og som i vesentlig grad er forhindret fra å påvirke sin egen

situasjon. Dette gjør etterlevelse av saksbehandlingsregler i systemene rundt dem, helt essensielt. Formalia er et middel som er med på å sikre de ansattes bevisstgjøring av at det må gjøres en konkret vurdering av om maktbruk/restriksjoner er nødvendig. Manglende formalia vil derfor tidvis være tegn på at det kan være mangler ved det reelle grunnlaget for beslutningene/maktbruken.

Det bemerkes videre at PUs funn kun gjelder utvalgte problemstillinger og at de ble gjort på et tidspunkt hvor belegget på Trandum har vært svært lavt, og hvor utlendingsinternatet har hatt både anledning og all grunn til å ha oversikt. Tilsynsrådet anser det som sannsynlig at disse manglene har forekommet i stor utstrekning siden utlendingsinternatet ble etablert. Manglende kontroll og etterprøvnbarhet kan føre til at det utvikler seg en praksis som stadig flytter grensene for hva som er etablert rutine og akseptabel inngripen overfor de internerte. Vi ser med bekymring på dette.

Tilsynet fra PU tilsier at det må anses som en forsømmelse fra PUs og PODs side når det ikke ble gjennomført tilsyn i en periode på over syv år. Når utlendingsforskriften § 16 sier at både PU og POD skal gjennomføre tilsyn, må det legges til grunn at dette er noe mer enn det ordinære oppfølgingsansvaret de som overordnede organer har for Trandum. Resultatet av tilsynet viser at PU og POD ikke kunne lene seg på de tilsyn som er gjort av andre aktører, og at en mengde feil og mangler dermed har eksistert i en årrekke uten at disse har blitt oppdaget.

Under tilsynet konstaterte PU viktigheten av å være fysisk til stede på Trandum. Fra side 7 i rapporten gjengis:

Tilsynsorganet vil ikke kunne oppnå en fullverdig kontroll kun ved gjennomgang av informasjon fra tilsynsobjektet om aktuelle forhold. Tilsynsgruppen opplevde befarings på utlendingsinternatet som både hensiktsmessig og nyttig i tilsynsarbeidet. Det ble oppdaget avvik under den fysiske befaringsen, som sannsynligvis ikke hadde blitt avdekket av tilsynsgruppen ved øvrige metoder og prosesser.

Tilsynsrådet for Trandum er enig i dette og vil videre legge til at det å støtte seg til øvrige informanter forutsetter at disse avdekker feil og mangler selv, eller evner å fremstille realitetene ved Trandum på en objektiv og korrekt måte. Dette kan ikke tas for gitt.

Videre bemerkes det at PU/POD ved sine tilsyn har andre muligheter som ikke eksterne aktører har. Dette gjelder særlig tilgangen på ressurser, herunder at de kan ta i bruk egne ansatte. Tilsynsrapporten viser at tilsynet ble forberedt grundig i lengre tid før det ble gjennomført, og pågikk også over flere dager. Dette er ressurskrevende, men gir vesentlig bedre forutsetninger for grundige og informative tilsyn.

På denne bakgrunn vil Tilsynsrådet tilråde at PU og POD fremover besørger tilsyn etter utlendingsinternatforskriften § 16 minst hvert andre år.

Ved oversendelsen av rapporten til Tilsynsrådet 21. april 2021, ble det uten nærmere begrunnelse opplyst at rapporten var unntatt offentlighet. Tilsynsrådet ba PU om å gjøre en ny vurdering mht offentlighet under henvisning til at det er uheldig at informasjon av denne karakter hemmeligholdes. Den 26. mai 2020 fikk vi tilbakemelding om at det første oversendelsesbrevet til

Tilsynsrådet var upresist og at rapporten er offentlig.

Tilsynsrådet oppfordrer PU og POD om å publisere fremtidige tilsynsrapporter på lik linje med årsmeldingene fra Tilsynsrådet.

Del III. Tilsynsrådets vurderinger av familieenheten på Haraldvangen

I 2018 opprettet Trandum en egen avdeling for barnefamilier på Haraldvangen. Vilklårene for å internere mindreårige er strenge, jf. utlendingsloven § 106c. Dersom mindreårige blir internert lengre enn 24 timer, skal barneverntjenesten i Hurdal kommune, i samsvar med utlendingsloven § 106c, rutinemessig 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 2020 fikk Tilsynsrådet opplyst fra barnevernsleder ved Hurdal barneverntjeneste at barneverntjenesten ikke har vært involvert i noen tilfeller gjennom 2019 eller 2020, og kun i et fåtall saker i 2017 og 2018.

Det ble i 2019 utgitt en barnefaglig veileder, «Trygg, sikker og forsvarlig», som på side 71-81 omhandler oppholdet på Haraldvangen. Veilederen har tilfredsstillende kvalitet, men Tilsynsrådet har ikke kunnskap om i hvilken utstrekning og på hvilken måte den brukes i det praktiske arbeidet. Dette skyldes at Tilsynsrådet i liten grad har ført tilsyn ved Haraldvangen eller hatt samtaler med internerte og ansatte.

I perioden 2018-2020 har 113 mindreårige vært internert på Haraldvangen sammen med en av 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. Fire av oppholdene hadde varighet 7-14 døgn, hvilket etter utlendingsloven § 106c krever «særlige og sterke» grunner. To barn hadde i 2018 lengre opphold. Tilsynsrådet har bedt om, men fortsatt ikke fått svar på hvor lange disse oppholdene var. Tilsynsrådet har heller ikke fått svar på hvordan den nevnte varigheten av oppholdene fordelte seg på de tre årene (2018/2019/2020). Tilsynsrådet kan dermed ikke vite om den rutinemessige varslingen til barneverntjenesten som nevnt ovenfor, har funnet sted.

Haraldvangen stengte da pandemien brøt ut i mars 2020, men ble delvis tatt i bruk igjen fra januar 2021. Under Tilsynsrådets tilsyn på Trandum i 2019, 2020 og 2021 var ingen barnefamilier internert på Haraldvangen. Fra og med februar 2020 er avtalen med PU at Tilsynsrådet skal informeres når barn interneres på Haraldvangen. Det har imidlertid vært en praktisk utfordring for Tilsynsrådet å føre tilsyn med internering på Haraldvangen ettersom informasjon om pågrepelse og internering alltid vil bli gitt på kort varsel. I tillegg kommer at familiene i det vesentlige oppholder seg ved internatet i kort tid.

I 2021 har Tilsynsrådet blitt informert om interneringer på Haraldvangen ved fem anledninger.

Tilsynsrådet gjennomførte tilsyn på Haraldvangen for første gang 3. mars 2021, kun ved Tilsynsrådets leder. Lokaltetene var tilfredsstillende. Det er en fordel at disse ikke har det samme fengselspreg som Trandum har. Det er også en fordel at de ansatte ikke er uniformerte. De ansatte fremstod videre som å ha god innsikt i de særlige utfordringer som interneringen medfører for barna.

Ved samtalen med den internerte familien, som besto av mor med to barn (14 og 19 år), formidlet mor noen synspunkter på omstendigheter ved selve pågripelsen. Det faller utenfor Tilsynsrådets mandat å gå inn på disse. Tilsynsrådet har ingen vesentlige merknader fra samtale med mor og barna.

Tilsynsrådet har ingenting vesentlig å bemerke når det gjelder Haraldvangen som interneringssted. Tilsynsrådets grunnlag for å vurdere de internertes situasjon på Haraldvangen er spinkelt ettersom det kun har latt seg gjøre å gjennomføre ett tilsyn. Generelt er det ønskelig å minne om at det ved den enkelte internering aldri må tapes av syne at både pågripelsen og den forestående uttransporten er dramatiske omstendigheter som krever en dedikert og sensitiv oppfølging av både de mindreårige og familien i sin helhet.

Del IV. Tilsynsrådets vurderinger av Trandum

1. Innledning: Tilsynsrådets vurderinger i årsmeldingen fra 2020 fastholdes

Som nevnt ovenfor må denne årsmeldingen ses i sammenheng med årsmeldingen for 2020 hvor Tilsynsrådet påpekte at det er behov for grunnleggende endringer i utlendingsinternatets praksis. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e19229021ca74bee9f678d1b52b70f4b/arsmelding-trandum-2020.pdf>

Tilsynsrådet fastholder vurderingene som fremgår av årsmeldingen for 2020. I nærværende årsmelding vil Tilsynsrådet derfor til dels gjenta tidligere vurderinger, samt omtale i hvilken utstrekning det har skjedd justeringer.

2. Sivilombudets brev til justis- og beredskapsdepartementet av 5. mai 2021

Sivilombudet har ved flere anledninger, blant annet i 2012, 2015 og 2017, tatt opp ulike forhold ved Trandum.

Den 5. mai 2021 sendte Sivilombudet et nytt brev til Justis- og beredskapsdepartementet: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/05/Oppfolging-av-forholdene-ved-Politiets-utlendingsinternat-Trandum.pdf>

Vurderingene som kommer til uttrykk i brevet, sammenfaller i stor utstrekning med Tilsynsrådets syn på driften av Trandum. Sivilombudet synes å dele Tilsynsrådets grunnleggende syn om at utlendingsinternatet har et preg som er mer fengselslignende enn formålet med interneringen skulle tilsi.

Sivilombudet sendte 5. mai 2021 brev også brev til Helse- og omsorgsdepartementet vedrørende Helsetjenesten på Trandum.

Enkeltheter i Sivilombudets brev vil omtales nærmere i forbindelse med at Tilsynsrådets vurderinger redegjøres for. Disse vurderingene vil presenteres under de følgende punktene.

3. Restriksjoner og begrensninger i den internertes hverdag

3.1 Mat

Mange av de internerte har i samtalene med Tilsynsrådet i 2021 – 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 er 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, som er konflikt drivende og som gir unødig frustrasjon blant de internerte. Tilsynsrådet anbefaler nok en gang at det snarlig lages løsninger for mattilbudet som er i tråd med behovet for et variert og kulturelt tilpasset kosthold.

Tilsynsrådet anser det som alvorlig at utlendingsinternatet, til tross for gjentatt kritikk, 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. 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, bør dette rettes opp.

Under tilsyn 20. september 2021 ble det opplyst at det eksisterende mattilbudet er etablert gjennom PFT (politiets fellestjenester) og at det i oktober skulle holdes et møte mellom Trandum og PFT for å etablere et bedre tilbud. Fortsatt har det imidlertid ikke skjedd endringer, dette til tross for at ledelsen ved Trandum i møter gir uttrykk for at den ser behovet for et bedret tilbud.

I et skriv fra Trandum datert 10. november 2021 opplyses det om at det arbeides kontinuerlig med å forbedre mattilbudet, men at de ikke har lyktes i å finne leverandører som kan levere et bredere tilbud enn det som er tilfelle i dag.

Tilsynsrådet reiser etter dette spørsmål ved om den manglende gjennomføringsevnen beror på den interne organiseringen hos utlendingsmyndighetene. Tilsynsrådet ber om at departementet tar tak i dette.

I skrivet fra Trandum av 10. november 2021 er det også opplyst at Trandum har rustet opp kjøkkenet på aktivitetssenteret og at det er ønskelig å kunne tilby matlaging som aktivitet så snart som mulig. Tidsplan for oppstart er ikke presisert, men Tilsynsrådet ser positivt på at dette vil komme på plass.

3.2 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 lufte rutiner for særlig gruppen internerte som har langtidsopphold.

I Tilsynsrådets årsmelding for 2020 ble utredningen etterlyst. Etterlysningen gjentas.

Utlendingsinternatet har tidligere opplyst at det planlegges luftebalkonger med tak ut fra avdelingene, men slike er fortsatt ikke etablert.

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 konfliktdempende, 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.

I skrivet fra Trandum datert 10. november 2021 opplyses det om at det er anledning til utvidet luftetid særlig i sommerhalvåret og at mulighetene for mer opphold i friluft, utredes.

3.3 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. På rommene er det TV, men flere av de internerte har etterlyst et større utvalg av internasjonale kanaler, noe Tilsynsrådet anser som et rimelig og oppnåelig tilbud og som dermed bør vurderes.

Utlendingsinternatet tilbyr flere aktiviteter. Det lave belegget i 2021 synes likevel å ha gjort at aktivitetstilbudet er mer moderat enn ellers. En særlig utfordring synes å være etablering av aktiviteter som har en mening som bærer utover det å slå i hjel tid. Det er opplyst at det er etablert engelskkurs, noe som er positivt.

Nytt for i år, er at aktivitetslederne har etablert et undervisnings- og hobbyrom hvor internerte kan gjennomføre ulike kurs, tegne, male, sy etc. Som nevnt vil også matlaging bli tilbudt som aktivitet, men tidsperspektivet for dette er ikke spesifisert.

I likhet med tidligere år, er Tilsynsrådet også i år bekymret for at det begrensede aktivitetstilbudet 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. Tilsynsrådet vil derfor anbefale at man fortsetter arbeidet med å utvide aktivitetstilbudet på Trandum.

3.4 Restriksjoner i bruk av telefon og PC/Internett

I årsmeldingen for 2020 ble informasjon knyttet til internett og ringetid ikke riktig fremstilt, noe Tilsynsrådet beklager. Det riktige, ifølge skriv fra Trandum datert 10. november 2021, er at ringetiden fra primo 2020 ble utvidet til 105 minutter per internert per uke, og at internerte med barn eller med andre særlige behov kan få dette utvidet med ytterligere 20 minutter per uke. De internerte har begrenset tilgang til internett på egne kiosker ved aktivitetssenteret. Internerte ved langtidsavdelinger har daglig tilgang. Det legges til rette for at den internerte får tilgang til egen mobiltelefon for å hente ut dokumenter og telefonnumre eller for å utføre nødvendige banktjenester.

Tilsynsrådets vurdering er fortsatt at ringetiden er moderat og at begrensningene i retten til å benytte egen telefon/PC/Ipad ikke er akseptabel. Fra årsmeldingen i 2020 gjengis:

Det er vanskelig å forstå hvorfor 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).

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». Etersom 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.

Tilsynsrådet er spørrende til at det fortsatt ikke synes å være foretatt noen beslutninger når det gjelder dette. Tilsynsrådet kan ikke se at problemstillingen avhenger av tidkrevende vurderinger hos utlendingsmyndighetene, og bemerker at det lave belegget er godt egnet til utprøving av de justeringer som er anbefalt. Som påpekt i PUs egen tilsynsrapport, er det også Tilsynsrådets oppfatning at interne prosesser og oppfølging av kritikk tar lang tid eller stopper opp, uten at det er åpenbare hindre eller årsaker til at slike saker blir liggende eller trekker unødige ut i tid.

At nødvendige endringer tar unødige lang tid eller ikke prioriteres å få på plass, anses å være særlig alvorlig ettersom dagens praksis må anses som ulovlig. Tilsynsrådet slutter seg til Sivilombudets vurderinger på side 12 i brevet til Justis- og beredskapsdepartementet:

Sivilombudsmannen kan ikke se at utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav b gir hjemmel til å midlertidig frata de internerte deres mobiltelefoner uten en konkret, individuell vurdering av at dette er nødvendig og forholdsmessig. Vi viser også til at departementet avviste et tidligere forslag fra en høringsinstans om å forby annen kommunikasjon enn fasttelefon ved internatet. Departementet uttalte i den forbindelse at

«Kommunikasjonskontroll er en av sidene ved driften ved utlendingsinternat som bør skille seg fra fengslene. I fengsel er det hjemmel for opptak bare dersom det er mistanke om rømningsplaner, for øvrig ikke. Det synes ikke naturlig å ha et strengere regime i utlendingsinternat, heller ikke når det gjelder behovet for notoritet. Til dette kommer at PST og politiet har særlige hjemler i politiloven og straffeprosessloven til å iverksette ulike tiltak om kommunikasjonskontroll. Et forbud mot annen elektronisk kommunikasjon enn fastlinjetelefon kan i prinsippet innføres etter bokstav c, men i lys av ovennevnte må terskelen for et slikt tiltak være meget høy. Eventuelle tiltak må dessuten være egnet til å oppnå de formål som her angis som relevante. Det vil si at tiltaket enten må være nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller være egnet til å avklare en utlendingsidentitet.»

I lys av dette, kan ikke Sivilombudsmannen se at noen av alternativene i utlendingsloven § 107 fjerde ledd gir hjemmel til rutinemessig forbud mot å benytte egen mobiltelefon til å opprettholde kontakt med pårørende og andre. At slike kollektive inngrep ikke har hjemmel i utlendingsloven § 107, underbygges også ved at inngrepshjemlene omtaler inngrep overfor «utlendingen» i entall.

Tilsynsrådet ber om at departementet gir de nødvendige instruksjoner.

3.5 Kroppsvisitasjon

I årsmeldingen for 2020 påpekte Tilsynsrådet at kroppsvisitasjon på rutinemessig grunnlag vil kunne være i strid med EMK artikkel 3. I Sivilombudets brev av 5. mai 2021 side 2-7 ble det gjentatt at utlendingsinternatets visitasjonspraksis er problematisk.

Trandum besluttet å starte opp med to-trinns visitasjon med virkning fra 21. juni 2021. Isolert sett innebærer dette en justering i metoden for kroppsvisitasjonene som er mindre krenkende. Tilsynsrådet bemerker samtidig at en slik enkel omlegging av praksis har tatt lang tid å få på plass, uten at det er åpenbare grunner til dette.

Utlendingsinternatets retningslinjer syntes imidlertid fortsatt ikke å reflektere at rutinemessig kroppsvisitasjon er problematisk, jf. påminnelsene både i PUs tilsynsrapport og Sivilombudets brev om at kroppsvisitasjonen må tilfredsstillende et krav om nødvendighet. I Kriminalomsorgen ble det, i motsetning til utlendingsinternatet, allerede 21. september 2020 anvist en praksisendring fra Kriminalomsorgsdirektoratet som blant annet presiserte at kroppsvisitasjon ikke skal finne sted rutinemessig.

Høyesteretts dom av 3. mai 2021 (HR-2021-1155-A) underbygget ytterligere at adgangen til kroppsvisitasjon er svært snever. På den bakgrunn ba Tilsynsrådet 30. juni 2021 om at kroppsvisitasjoner opphører helt frem til en fornyet vurdering av praksisen er gjort. Trandum etterkom ved tilbakemelding 5. juli 2021 ikke anmodningen og opprettholdt de nye retningslinjene med noen få revisjoner.

Tilsynsrådet finner fortsatt grunn til å reise spørsmål ved om Trandum bygger på riktig terskel hva angår adgangen til kroppsvisitasjon. Som angitt i brevet fra Sivilombudet punkt 2.3 på side 6-7 vil overtredelse av forbudet mot nedverdiggende behandling ved kroppsvisitasjon lettere kunne inntreffe ved utlendingsrettslig frihetsberøvelse. Trandum synes ikke å ha vektlagt dette.

Utlendingsinternatet har tvert imot opplyst at det ligger to formål bak kroppsvisitasjonene. Det ene formålet som er angitt er «behovet opp mot ID-avklaring». Tilsynsrådet anser det som tvilsomt at dette kan være et gyldig formål.

Det andre formålet er hensynet til sikkerhet. Det er imidlertid ikke gitt en grundig redegjørelse for hvordan dette hensynet gjør seg gjeldende. Ved vurderingen av Trandums behov for muligheten til kroppsvisitasjon må det tas i betraktning at utlendingsmyndighetene, ut fra PUs rapport, ikke synes å ha dokumentert i hvilken utstrekning tidligere visitasjoner fører til funn/beslag.

I Tilsynsrådets henvendelse ble det også pekt på at eksistensen av kroppsskannere tilsier at fysisk kroppsvisitasjon ikke kan anses nødvendig. Til dette svarte Trandum følgende:

Når det gjelder kroppsskannere orienteres det om følgende status i arbeidet:

PU nedsatte tidlig i 2021 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på mulighetene for bruk av kroppsskannere ved utlendingsinternatet. Arbeidsgruppen leverte i starten av februar 2021 en foreløpig konklusjon basert på blant annet en gjennomgang av erfaringene som Kriminalomsorgen hadde i forbindelse med sine "Foreløpige føringer for undersøkelse av innsatte – kroppsvisitasjon" av 21.09.20. Føringerne innbar blant annet at undersøkelse av innsatte som hovedregel skulle gjennomføres ved bruk av kroppsskannere (sikkerhetsskanner). Erfaringer fra Kriminalomsorgen ga grunn til å se nærmere på om dagens teknologi i aktuelle maskiner vil dekke PUs behov med tanke på at formålet med kroppsvisitasjonen ved utlendingsinternatet er todelt - det sikkerhetsmessige aspektet i tillegg til behovet opp mot ID-avklaring og effektivering. Arbeidsgruppen fikk opplyst at maskinene som var i bruk i Kriminalomsorgen per i dag hadde flere mangler, som produsentene jobbet med å utbedre. Arbeidsgruppen så også på leverandørmarkedet og basert på et prosentvis anslag mellom dyreste og billigste leverandør i 2018, ble det anslått en kjøpskostnad på 1,5mill kr til 2,3mill kr.

Grunnet den høye investeringskostnaden knyttet til innkjøp av kroppsskannere og usikkerhet knyttet til reell effekt, anbefalte arbeidsgruppen at det ble avsatt tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre en eventuell anskaffelse. Arbeidsgruppen viste spesielt til at det er store kvalitetsmessige forskjeller og dermed også stor risiko for feilinvesteringer. Basert på ovennevnte anbefalte arbeidsgruppen at utlendingsinternatet fullførte arbeidet med å gjennomgå og implementere nye rutiner for visitasjon og undersøkelse av innsattes person, og at videre arbeid med å utrede faktisk behov for innkjøp av kroppsskannere ble gjenopptatt høsten 2021. Arbeidsgruppen vil da ha et bedre vurderingsgrunnlag basert på erfaringer med nye rutiner. Videre vil arbeidsgruppen innhente ytterligere erfaringer fra Kriminalomsorgen etter at de har innmeldt sine behov til sin leverandør.

Tilsynsrådet ser annerledes på dette. Som nevnt ovenfor kan jakt på ID-dokumenter neppe begrunne et så inngripende tiltak som kroppsvisitasjon. Tilsynsrådet legger uansett til grunn at søken etter slike dokumenter kun gjelder et fåtall av de internerte. Det forhold at Trandum har arbeidet med omlegging til trinnvis visitasjon, hvilket skulle vært gjort på et tidligere tidspunkt, kan ikke tilsi en stans i innkjøpsprosessen. Kostnadene ved kroppsskannerne kan ikke i seg selv begrunne videreføring av mer inngripende tiltak. For øvrig må det antas at de opplyste manglene ved maskinene nå må være utbedret.

Tilsynsrådet er bekymret for om de ansatte i praksis vil foreta en konkret vurdering. I retningslinjene (IR2.7) heter det på side 1 at det alltid skal foretas en konkret vurdering av om kroppsvisitasjon er nødvendig og forholdsmessig. Dette står likevel i en viss spenning til at det på samme side er angitt seks prikkpunkter med typetilfeller hvor kroppsvisitering «anses nødvendig».

I e-post 30. august 2021 ba Tilsynsrådet om å få oversendt dokumentasjon over samtlige kroppsvisitasjoner som ble gjennomført i august. Trandum oversendte tilbakemelding 12. november 2021 som viste 29 visitasjoner etter 2-trinns-metoden. De aller fleste gjaldt visitasjon i forbindelse med inkvirering. Et par av tilfellene gjaldt visitasjon etter fremstilling. Ingen av visitasjonene var

basert på individuelle vurderinger knyttet til den internertes person. Ingen av visitasjonene ga noen funn.

I brev av 23. august 2021 til Sivilombudet fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet mener at visitasjonspraksis vil være et naturlig tema å innta i arbeidet med revisjon av gjeldende forskrift om politiets utlendingsinternat. Tilsynsrådet er enig i dette, men anbefaler også at det kjøpes inn elektroniske skannere som erstatning for visitasjon.

4. Rettssikkerhet, isolasjon og bruk av sikkerhetscelle

4.1 Ulovlig innlåsing av de internerte

Vurderingen i Tilsynsrådets årsmelding fra 2020 gjengis:

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 tilfredsstiller 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.

Tilsynsrådet opprettholder disse vurderingene også i 2021, og noterer seg at utprøvingen som ble anbefalt i årsmeldingen for 2020, ikke er blitt omsatt til praksis ved Trandum i 2021, lavt belegg til tross. Vår anbefaling forblir følgelig den samme også i 2021.

4.2 Sivilombudets vurderinger i brev av 5. mai 2021 punkt 3

Sivilombudet har i sitt brev av 5. mai 2021 på side 7-10 på en grundig måte vurdert dagens praksis med kollektiv innlåsing. Det fremkommer at Sivilombudet deler Tilsynsrådets syn, herunder at praksis legges om til ulåste dører med mulighet til å låse døren fra innsiden.

4.3 Departementets oppfølging

Tilsynsrådet oppfatter departementets svarbrev til Sivilombudet av 23. august 2021 slik at innlåsingsspørsmålet vil inngå i departementets vurdering av behov for forskriftsendringer ved internatet, som blant annet ivaretar menneskerettslige krav og krav etter utlendingsloven.

4.4 Generelt om innsettelse på sikkerhetscelle

Antall innsettelser på sikkerhetscellen har vært svært lavt i 2020 og 2021 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.

Tilsynsrådet viste i årsmeldingen for 2020 til CPTs tilråding om at overvåking av toalettområdet på glattcellene på sikkerhetsavdelingen burde pikseleres av hensyn til den internertes privatliv. Tilsynsrådet opplyses i skriv fra Trandum datert 10. november 2021 om at dette nå er innført.

Tilsynsrådets betraktninger i årsmeldingen av 2020 gjentas:

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.

...

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.

4.5 Vedtak etter utlendingsloven § 105 femte ledd – spørsmål om effektiv klagerett

Utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b gir anledning til å sette den internerte på sikkerhetsavdeling, herunder sikkerhetscelle og utelukke den internerte fra fellesskapet når det er «strengt nødvendig».

I årsmeldingen fra 2020 foretok Tilsynsrådet en vurdering av de internertes klagerett, og kom til at den er lite effektiv. Fra årsmeldingen gjengis oppsummeringen:

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.

PUs tilsyn høsten 2020 inkluderte en stikkprøvekontroll av vedtak om utelukkelse fra fellesskap. Kontrollen avdekket mangler ved notoriteten knyttet til underretning om vedtaket til den internerte, se tilsynsrapporten side 20-21. Dels ble en mappe ikke funnet i det hele tatt, dels manglet signaturer og dels manglet opplysning om bruk av tolk. Også dette gjør det usikkert om de internerte får reell og fullgod informasjon om klageretten.

Under tilsynet 8. mars 2021 opplyste internerte som hadde blitt satt i karantene at de ikke hadde fått informasjon om klageretten. Dette er i tråd med funnet som ble gjort i PUs tilsyn, men også med annen dokumentasjon. I november 2020 ba Tilsynsrådet om å få se eksempler på vedtak om utelukkelse fra fellesskap i smittevernøyemed. 20. april 2021 fikk Tilsynsrådet oversendt seks eksempler på slike vedtak som var fattet i november/desember 2020. I to av tilfellene var det forsømt å krysse av for om tolk var brukt eller ikke ved underretningen om vedtaket. I to av tilfellene var det ikke krysset av for at den internerte var informert om klageretten.

Tilsynsrådet er ikke kjent med om påpekningene fra 2020 er blitt vurdert av overordnet utlendingsmyndighet. Det bes om at departementet foretar en nærmere vurdering av om klageordningen er innrettet på en tilfredsstillende måte tatt i betraktning de internertes særlige situasjon. Det bør i den forbindelse undersøkes hvilke prosessuelle garantier som må gjelde hvor det dreier seg om vedtak om isolasjon.

4.6 Ulovlige vedtak om isolasjon som er søkt begrunnet i smittevern

I november 2020 foretok Tilsynsrådet en nærmere vurdering av utlendingsinternatets karanteneprosedyre for nyankomne. Konklusjonen er at praksisen mangler rettslig grunnlag og at den er for inngripende. Tilsynsrådets vurdering fremkommer i årsmeldingen for 2020 på side 23-26. Det ble her blant annet vist til de utførlige vurderingene som NIM har gjort relatert til Kriminalomsorgen. NIM konkluderte med at kriteriet «ro, orden og sikkerhet» i straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e ikke ga rettsgrunnlag til å utelukke innsatte fra fellesskapet bare på grunnlag av at den innsatte utgjør en mulig eller konstatert smittefare. I tillegg til dette kommer at terskelen for utelukkelse fra fellesskap er høyere på Trandum enn i Kriminalomsorgen, jf. kravet «strengt nødvendig» i utlendingsloven § 107 femte ledd.

I uttalelse av 21. juni 2021 til koronakommisjonen har Nasjonal institusjon for menneskerettigheter gitt uttrykk for at den deler Tilsynsrådets vurderinger. NIM anbefalte «at regjeringen avklarer dette spørsmålet og gir uttrykk for at karanteprosedyren var uhjemlet.»

Tilsynsrådet er ikke kjent med at dette er blitt fulgt opp. Ut fra månedsrapportene over vedtak om utelukkelse fra fellesskap, har et høyt antall internerte blitt satt i isolasjon i smittevernøyemed også høsten 2021 på tross av gjenåpningen av samfunnet. Trandum opplyser i skriv av 10. november 2021 at internatet forholder seg til føringer fra Folkehelseinstituttet (FHI). Tilsynsrådet kan ikke se at disse føringene tar hensyn til den særskilte situasjonen som gjelder personer som er under frihetsberøvelse.

Tilsynsrådet vil endelig oppfordre til at det etableres ordninger som på en effektiv måte sikrer at de som har vært internert ved Trandum gis tilbud om vaksiner.

5. Helsetilbud, helseoppfølging og organisering av helsetjenestene

5.1 Generelt

I november 2019 tilrådte Tilsynsrådet at helsetilbudet på Trandum underlegges det offentlige. Anbefalingen ble utdypet i Tilsynsrådets årsmelding for 2019 og særlig i årsmeldingen for 2020 punkt 5 side 22-31, hvor også enkelttilfeller av mangelfull helsehjelp ble beskrevet nærmere. Fra sistnevnte årsmelding gjengis følgende:

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 ivaretatt 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 legetikk, noe som også får betydning for de internertes tillit til tjenesten.

Tilsynsrådet har også i 2021 mottatt klager i samtaler med de internerte og andre bekymringsmeldinger som underbygger at det er et påtrengende behov for å omorganisere helsetjenesten ut fra de betraktninger som fremgår av sitatet ovenfor. Tilsynsrådet vil i nærværende årsmelding, med unntak av punkt 5.2 nedenfor, ikke gå nærmere inn i enkelttilfeller, men nøyer seg med å konstatere at klagen er av en slik art at de viser at en omorganisering må foretas for å etablere en helsetjeneste som det er tillit til, og som holder tilstrekkelig faglig og etisk standard. Det

vises også til Sivilombudets vurderinger i brev til Helse- og omsorgsdepartementet av 5. mai 2021. I likhet med Tilsynsrådet har Sivilombudet også pekt på behovet for at det etableres et psykologtilbud ved utlendingsinternatet: <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/05/Oppfolging-av-helsetilbudet-ved-Politiets-utlendingsinternat-Trandum.pdf>

Tilsynsrådet anser det som svært positivt at Helsedirektoratet har gått nærmere inn i behovet for å omorganisere helsetjenesten på Trandum. Den 16. mars 2021 anbefalte Helsedirektoratet at importmodellen, som brukes i Kriminalomsorgen, etableres ved Trandum. Helse- og omsorgsdepartementet ba 4. juni 2021 Helsedirektoratet om å utrede dette nærmere. Tilsynsrådet har deltatt på ett fellesmøte i løpet av utredningen. Helsedirektoratets utredning ble ferdigstilt 15. desember 2021.

Tilsynsrådet ber om at Justis- og beredskapsdepartementet gir prioritet til oppfølgingen av utredningen i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet.

5.2 Bruk av håndjern ved legekonsultasjoner

5.2.1 Innledning

Tilsynsrådet har i 2021 mottatt en rekke klager og bekymringsmeldinger knyttet til behandlingen til en av de internerte som har vært internert siden juni 2021. Tilsynsrådet har forelagt de ulike klagepunktene for politiet som har gitt merknader til disse.

Det hører inn under Spesialenheten for politisaker å etterforske samt påtale eventuell ulovlig bruk av håndjern. Ut fra de opplysninger som har fremkommet har Tilsynsrådet likevel funnet grunn til å gi enkelte betraktninger til to konkrete forhold, som begge gjelder bruk av håndjern overfor en av de internerte under konsultasjoner hos helsepersonell, siden vi opplever at disse eksemplene er knyttet til en praksis på Trandum om bruk av håndjern som er vanskelig å forene med de internasjonale menneskerettighetene.

Tilsynsrådet understreker generelt betydningen av at helsehjelp må gis til de internerte på en måte som er hensynsfull og som oppleves som trygg. Dette er essensielt for at helsehjelpen skal kunne anses som forsvarlig. Bruk av håndjern i forbindelse med helsehjelpen kan lede til at det ikke er mulig for helsepersonellet å gjennomføre sine oppgaver. I tillegg kan kunnskap om slik håndjernbruk fra politiets side ved helsekonsultasjoner bidra til at de internerte unngår å søke helsehjelp når de trenger dette.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3 forbyr tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling. EMDs dom i saken Uyan mot Tyrkia av 8. januar 2009 omhandler brudd på artikkel 3 ved bruk av maktmidler i forbindelse med helsekonsultasjoner. Uyan var av tyrkisk domstol dømt til 22 års fengsel for å ha vært medlem av en terrororganisasjon. Hun ble iført håndjern i forbindelse med en gynekologisk undersøkelse. Tre mannlige og en kvinnelig betjent deltok ved fremstillingen. Håndjernene ble ikke fjernet under undersøkelsen, og de mannlige

betjentene insisterte på å være til stede i konsultasjonsrommet, bak et skjerm Brett. Ut fra denne situasjonen trakk Uyan sitt samtykke til å bli undersøkt, noe hun heller ikke ble. EMD fant under dissens 4-3 at bruken av håndjern sammen med tilstedeværelsen av de tre mannlige betjentene var uforholdsmessige sikkerhetstiltak og konkluderte med brudd på EMK artikkel 3. Norge har både ratifisert EMK, og konvensjonen er gjort til norsk lov i menneskerettighetsloven. Ved motstrid mellom EMK og annen norsk lovgivning skal EMK gå foran, jf. menneskerettighetsloven § 3. Dommen fra EMD har således også betydning for politiets bruk av håndjern på de internerte som sitter på Trandum.

Politiets bruk av håndjern er regulert i politiinstruksen. Etter politiinstruksen § 51 er det et vilkår for bruk av håndjern at den aktuelle personen under transport «gir grunn til frykt for at de vil søke å unnvike». Bestemmelsen må tolkes i samsvar med EMK og den praksisen som følger fra EMD. Tilsynsrådet viser i denne forbindelse også til teksten Riktig bruk av håndjern – Om å se det spesielle i det generelle <https://www.spesialenheten.no/fagartikler/riktig-bruk-av-handjern-om-a-se-det-spesielle-i-det-generelle/> av Tor-Geir Myhrer. Han påpeker at bruk av håndjern forutsetter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Myhrer nevner ulovlig motiv og stivnet skjønn som momenter som kan lede til tvilsom håndjernbruk. Han trekker fram at håndjern ikke skal anvendes som ledd i en ren rutine. Myhrer peker på at alternativer må vurderes, for eksempel tre tjenestepersoner i stedet for to, og at det er snevre grenser for hvilken nedverdiggende behandling som kan forsvares med henvisning til knappe politiresurser. Han påpeker at uskjønnsom bruk av håndjern kan komme i strid med EMK artikkel 3.

5.2.2 Bruk av håndjern under tannlegekonsultasjon i august 2021

I august 2021 ble den internerte fremstilt til tannlegen. I den forbindelse ble han iført håndjern både under transporten og under behandlingen. Ifølge bekymringsmeldingen som Tilsynsrådet mottok anmodet tannlegen om at håndjernet ble tatt av, men dette ble avslått av politiet. Tilsynsrådet ba om merknader fra Trandum vedrørende bruken av håndjern.

I notat fra politiet av 27. oktober 2021 ble maktbruken kommentert slik:

På dette tidspunkt var det opplysninger om at internerte ikke var reisevillig og skulle uttransporteres i løpet av de neste dagene, det at den internerte ikke er reisevillig og skal uttransporteres i nær fremtid kan være en sikkerhetsrisiko ved en eventuell fremstilling. Det kan være at den internerte prøver og rømme for å unngå en uttransport. Dette er en grunn til at internerte ble påsatt håndjern i dette tilfelle.

Tilsynsrådet mener at bruken av håndjern under selve tannlegebehandlingen ikke synes akseptabel. Som nevnt må det antas at det skal svært mye til for å kunne forsvare maktbruk under helsekonsultasjoner. Rømningsrisiko kan ikke alene tillegges avgjørende vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Begrunnelsen fra politiet fremstår som veldig generell og må derfor sies å være mangelfull i dette tilfellet. Det er ikke vist til konkrete grunner som kunne tilsi at maktbruken var forsvarlig. Politiets henvisning til at den internerte ikke var «reisevillig» er aktuell

for de fleste av de internerte på Trandum. Man kan ikke ut fra dette slutte at det var risiko for at den internerte ville utnytte selve tannlegekonsultasjonen til å rømme. Politiets tilbakemelding inneholdt heller ingen vurdering av om hvorfor ikke vaktholdet var tilstrekkelig eller om det eventuelt var vurdert å bruke flere polititjenestemenn i dette tilfellet. Manglende ressurser til vakthold kan i liten grad forsvare bruk av håndjern under konsultasjoner hos helsepersonell.

Tilsynsrådet har ikke klarlagt de faktiske omstendighetene nærmere enn det som fremgår ovenfor. Ut fra de opplysninger som foreligger reiser Tilsynsrådet likevel spørsmål ved om håndjernbruken under konsultasjonen var i samsvar med EMK artikkel 3.

5.2.3 Bruk av håndjern under gastroskopiundersøkelse i november 2021

Den andre episoden fant sted i november 2021. Den internerte ble da fremstilt til gastroskopi. Han var iført håndjern i tre timer både i forbindelse med transporten og under selve gastroskopiundersøkelsen, som i seg selv var smertefull og ubehagelig.

Den internerte har opplyst at politiet på spørsmål fra legen sa at de var forpliktet etter «reglene» til ikke å ta av håndjernet. Den internerte uttalte da at han i så fall ikke kunne motsette seg dette. I journalen har gastrokirurgen notert følgende:

Henvist til Gastroscopi antakelig fra fengselslege. Kommer ledsaget av to politibetjenter, undersøkes i håndjern etter pasientens eget ønske.

Bildene som ledsaget henvendelsen til Tilsynsrådet viste blodige håndledd.

Etter å ha forelagt den internertes klage for Trandum har Tilsynsrådet mottatt rapport fra politibetjenter som ledet fremstillingsoppdraget. Fra rapporten fremgår at politipatruljen i forkant blant annet var kjent med at den internerte tidligere hadde forsvunnet fra asylmottak og at han er utvist. Videre fremkommer at han ifølge politiets systemer har utagert på Trandum ved å kaste gjenstander og slå i veggen. Cirka syv timer forut for oppdraget hadde den internerte også vært «høylytt og sint».

Det fremkommer videre av rapporten at den internerte i forkant av transporten reagerte på at han ble påsatt håndjern. Han viste blant annet til at han ikke var kriminell. På dette tidspunkt hadde han ikke merker på håndleddene, og han opplyste at håndjernene satt greit. Det fremkommer videre av rapporten at den internerte ved ankomst til legekantoret spurte om håndjernene kunne tas av. Dette ble ikke etterkommet idet politiet vurderte at det var risiko for unndragelse på strekningen mellom politibilen og legekantoret. Politiet presiserte samtidig at håndjernene «kunne bli tatt av» på legekantoret. På grunn av dette ga den internerte uttrykk for at han ikke ville gjennomføre konsultasjonen. Men da han ble foreholdt at alternativet var å returnere til Trandum gikk han ut av bilen samtidig som han gjentok flere ganger at politiet ikke skulle ta på ham. På legekantoret spurte patruljen om han ønsket at politiet skulle ta av ham håndjernene. Han svarte nei. Han fikk

spørsmålet på nytt, gjentok svaret og undersøkelsen ble gjennomført med håndjernene på. Undersøkelsen fremstod som ubehagelig for den internerte. Han bevegde armer og bein og «sprellet mye» ved starten av undersøkelsen slik at en ytterligere sykepleier måtte tilkalles. Helsepersonellet hadde ingen spørsmål knyttet til håndjernbruken.

Tilsynsrådet har hatt en samtale med gastrokirurgen som i det alt vesentlige underbygger opplysningene i politiets rapport. Gastrokirurgen bekrefter at den internerte sa nei ved to anledninger til spørsmål om han ville ha av håndjernene under undersøkelsen. Ifølge gastrokirurgen tok han ikke opp spørsmålet om håndjernbruk med politiet da de tidlig ga uttrykk for at de kunne være av. På bakgrunn av samtalen med gastrokirurgen legger Tilsynsrådet politiets fremstilling av de faktiske forhold til grunn.

At den internerte sa nei, da han inne på legekantoret ble spurt om han ønsket håndjernene av under undersøkelsen, synes å ha sammenheng med at vedkommende på dette tidspunkt var provosert og at han ville markere politiets maktbruk.

Uavhengig av den internertes tilnærming må det legges til grunn at bruk av håndjern i en så inngripende undersøkelse som gastroskopi er svært uheldig. Det vises til at den internerte i denne situasjonen var hjelpeløs og sårbar. Det vises også til at det i dette tilfellet oppstod skade på den internerte. Fra politiets rapport gjengis:

Politiet mener at merkene/skadene på utlendingens håndledd har blitt påført under den gastroskopiske undersøkelsen. Utlendingen beveget armer og ben svært mye under undersøkelsen, og det er nærliggende å tro at det i den sammenheng har oppstått hudskader som en konsekvens av friksjon mellom håndledd og håndjern.

Tilsynsrådet har forståelse for at politiets oppgaver i anledning fremstillinger av de internerte kan være utfordrende. Tilsynsrådet er samtidig kritisk til at politiet ikke oppnådde den situasjon som de selv hadde vurdert som korrekt, nemlig at den internerte ble undersøkt uten håndjern. Særlig gjelder dette når håndjernbruken medførte hudskader. Tilsynsrådet er i denne sammenheng undrende til at politiet overlot til den internerte om han skulle ha på seg håndjern. Selv om den internerte var provosert, tilsa hensynet til gjennomføringen av konsultasjonen at politiet, som har ansvaret for maktmiddelbruken, låste opp håndjernene uten spørsmål. Tilsynsrådet mener også, basert på politiets fremstilling at nødvendigheten av å bruke håndjern i forbindelse med transporten kan diskuteres. Opplysningene som forelå tilsa ikke at det forelå nevneverdig sikkerhetsrisiko eller rømningsrisiko.

Håndjernbruken i forbindelse med den gastroskopiske undersøkelsen fremstår som mer inngripende enn under tannlegekonsultasjonen. På den annen side ble den internerte tilbudt at håndjernene kunne tas av. Tilsynsrådet vurderer det da som tvilsomt at håndjernbruken under undersøkelsen rammes av EMK artikkel 3, selv om forholdet må anses som svært uheldig.

5.2.4 Behov for gjennomgang av praksis

Tilsynsrådet anser disse to episodene som indikasjoner på det vi anser som et unødig strengt kontrollregime, som i sin ytterste konsekvens påfører de internerte skade. De to episodene tilsier at vurderingene knyttet til om håndjernbruken er nødvendig og forholdsmessig bør være mer konkrete og knyttet til fremstillingssituasjonen. Vi viser også til PUs egen tilsynsrapport som problematiserte politiets bruk av maktmidler under fremstillinger. Det vises til side 14 hvor PUs tilsynsgruppe refererte en av de ansatte slik:

En ansatt mente at man fremdeles hadde for lav terskel for bruk av håndjern på fremstillingsoppdrag utenfor internatet, særlig i tilknytning til fremstilling for helse, da man ofte hadde for lite informasjon til å vurdere sakene.

På side 14 er det vist til statistikk som viser kun tre tilfeller av fysisk maktbruk i 2018 og ingen i 2019 og 2020. Samtidig viser statistikken en høy grad av bruk av maktmidler. PUs tilsynsgruppe påpekte at bruk av fysisk maktbruk gjerne er mindre inngripende enn maktmidler, og at dagens praksis derfor ikke er i overensstemmelse med minste inngreps prinsipp. På side 15 i rapporten heter det følgende:

Maktbruken knytter seg nesten utelukkende til transportoppdrag, og da særlig ved fremstillinger for retten og helse utenfor utlendingsinternatet. Det kan se ut som at det samsvarer med det som fremkom under tilsynssamtalene, herunder at man rutinemessig har benyttet maktmidler på transportoppdrag.

Tilsynsrådet er derfor bekymret for at bruk av maktmidler skjer på en rutinemessig måte, som kommer i konflikt med hva som er helsemessig forsvarlig, lovlig og konvensjonsmessig. Tilsynsrådet ber om at dagens praksis gjennomgås.

6. Øvrige merknader

6.1 Røde Kors' adgang til Trandum under pandemien. Tiårs-rapport.

Tilsynsrådet vurderer at besøksordningen til Røde Kors er et svært viktig bidrag inn i de internertes tilværelse på Trandum. Av den grunn har Tilsynsrådet vært kritisk til at det før sommeren 2021 ikke i noe større grad ble etablert ordninger hvor frivillige i Røde Kors kunne besøke de internerte på en smittesikker måte. Ordningen er imidlertid gjenopptatt etter sommeren 2021, noe som er positivt.

15. juni 2021 publiserte Røde Kors en rapport som bygger på organisasjonens møter med de internerte over en tiårsperiode:

<https://www.rodekors.no/contentassets/3c1c55b1352b46ada0ee714e80871042/rapport-rode-kors-moter-med-internerte-migranter-2010---2020.pdf>

Tilsynsrådet bemerker at Røde Kors er den eneste organisasjon som har en kontakt med de internerte som er betydelig og systematisk. Tiårs-rapporten er informativ og saklig. På side 41 foreligger et sammendrag og på side 47 fremkommer anbefalinger som er velbegrunnede og som i stor utstrekning har sammenfall med Tilsynsrådets vurderinger. På denne bakgrunn ber Tilsynsrådet om at departementet vektlegger rapporten i sitt arbeid med praksisendringer.

6.2 Påstander om rasistiske og andre uheldige utsagn fra ansatte

Tilsynsrådet har gjennom 2021 blitt forelagt påstander fra internerte om rasistiske og andre krenkende utsagn fra ansatte. Tilsynsrådet har ikke bevismessig grunnlag for å slå fast at det er hold i påstandene. Derimot vil Tilsynsrådet generelt fremholde at det er viktig at Trandum tar påstander om rasisme og andre krenkende utsagn på alvor.

Tilsynsrådet forela 18. oktober 2021 en klage med påstander om rasisme for Trandum. Klagen inneholdt en beskrivelse av det konkrete utsagnet, som ifølge klageren skal ha falt i anledning en diskusjon mellom den internerte og den ansatte. Klageren opplyste også hvilken ansatt det dreide seg om, samt om to personer som skulle være vitner til hendelsen. Tilsynsrådet ba om en redegjørelse for politiets behandling av saken innen 10. november 2021. Vi har nå blitt opplyst at saken ligger hos Spesialenheten.

6.3 Tilsynsrådets dialog med ledelsen på utlendingsinternatet

Tilsynsrådet opplever dialogen med ledelsen ved utlendingsinternatet som bra, og at det legges godt til rette for rådet i forbindelse med tilsyn. Det er blitt gjennomført omvisning på internatet og gitt anledning til samtaler med ulike ansatte ved Trandum, i tillegg til samtaler med internerte. Dette har vært svært nyttig for Tilsynsrådet. Videre gir ledelsen saklig oppfølging og fremskaffer mange av de opplysninger som Tilsynsrådet etterspør.

6.4 Utlendingsmyndighetenes evne/vilje til å etablere justeringer i praksis

Tilsynsrådet får tidvis opplyst at spørsmål vi har stilt er under vurdering, at saker utredes og at enkelte endringer eller tilbud vil komme på plass, uten at tidsperspektivet spesifiseres. Evnen og/eller viljen til å faktisk gjennomføre justeringer i praksis fremstår for Tilsynsrådet som lav. Eksempelvis er det vanskelig å se at overgangen til to-trinns avkledning må beskrives i en rutine, etter en prosess som tar flere måneder, før den kan etableres. Et annet eksempel er at det i stedet for å foreta en utprøving av praksisjusteringer, settes ned utvalg som skal utrede og vurdere internettilgang, luftetider mv, men som over ett år senere fortsatt ikke har ledet til resultater. At det fortsatt ikke er gjort noe med mattilbudet, er et tredje eksempel, som kan indikere at beslutningsprosessene på Trandum ikke er tilstrekkelig effektive og at disse endringene ikke prioriteres til tross for tilbakevendende kritikk både Tilsynsrådet og en rekke aktører.

Tilsynsrådet minner om at internering på Trandum dreier seg om frihetsberøvelse av en gruppe i

samfunnet som må anses som særlig sårbare. Det er da ikke kurant å videreføre praksis som er uheldig eller ulovlig under henvisning til at det skal foretas vurderinger og utredninger i tiden fremover. Tilsynsrådet minner også igjen om at det lave belegget gir muligheter for omlegginger som er vanskeligere å prøve ut når belegget er høyere og tilbake til det volumet som var vanlig før pandemien.

Tilsynsrådet etterlyser på denne bakgrunn grep fra Justis- og beredskapsdepartementet og POD.

7. Avsluttende merknader

Tilsynsrådet gjentar sin hovedkonklusjon fra årsmeldingen for 2020 om at Trandum har en mer fengselslignende utforming enn det institusjonen bør være i lys av at grunnlaget for interneringen ikke er kriminelle handlinger eller straffegjennomføring. Trandum 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. Som CPT observerte i sin rapport av 17. januar «...there is clearly room for improvement without compromising legitimate security consideration...».

Det er med andre ord behov for grunnleggende endringer i driften av Trandum. Tilsynsrådet har merket seg Justis- og beredskapsdepartementets svarbrev av 23. august 2021 til Sivilombudet. Departementet gir her uttrykk for at det ser alvorlig på Sivilombudets konklusjoner, som sammenfaller med påpekninger fra Tilsynsrådet i årsmeldingen for 2020. I brevet er det opplyst at departementet over tid har planlagt å revidere gjeldende forskrift om politiets utlendingsinternat, samt at det vil være «naturlig å inkludere Sivilombudets og Tilsynsrådets vurderinger i det videre arbeidet med forskriftsendringene». Tilsynsrådet ber om at departementet prioriterer dette arbeidet. I tillegg til spørsmål om forskriftsendringer bør arbeidet inkludere en helhetlig vurdering av praksisen ved utlendingsinternatet.

Tilsynsrådet for Trandum, 29. desember 2021

Pål Morten Andreassen

Birgit Nanki Lie

Christl Kvam

Mads Harlem

Hanne Lossius

Heidi Wittrup Djup

Del V. ENGLISH SUMMARY

In the annual report for 2021, as for the report for 2020, the Supervisory Board of Trandum expresses deep concerns that Trandum has a prison-like character, which is in contradiction with the purpose of the detention. The Supervisory Board recalls that the basis for detention is neither imprisonment nor punishment.

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 has not sufficient legal basis and is disproportionate.
- 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 isolated from other detainees.
- Trandum`s practice regarding handcuffing detainees during transport, especially to and under medical consultations, should be examined and considered more closely.

The Supervisory board encourage the Ministry of Justice to consider these fundamental issues more in detail and to give instructions on how Trandum should be improved.

Further to this, the health services at Trandum must be improved. Firstly, the Supervisory Board is not convinced that the detainees are provided health care in accordance with Norwegian human rights obligations. 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 and 2020, the Supervisory Board recommends that the health services at

Trandum are organized under the management of the Norwegian public health services. The Supervisory Board encourage the Ministry of Justice and the Ministry of Health to give priority to this.

In 2020 and 2021 there has been a significant decrease in the number of detainees at Trandum. The Supervisory Board assumes that the numbers will remain low also in the first part of 2022. 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.